

Introduction : Les communautés européennes, composantes de l'UE.

Les Communautés européennes (CECA, CEEA, CEE) existaient bien avant que l'Union Européenne ne soit constituée : aujourd'hui, elles constituent un élément structurel de l'UE.

L'objet du cours est d'étudier les règles juridiques relatives aux seules Communautés européennes, notamment celles relatives à la Communauté Européenne : le droit communautaire est le droit des Communautés européennes ; le droit de l'Union Européenne est l'ensemble des règles juridiques gouvernant l'UE dans son ensemble, c'est-à-dire le droit commun aux trois piliers.

§1 : La création de l'Union Européenne.

Le concept politique particulièrement flou d'UE émerge en 1972, lors du sommet de Paris réunissant les chefs d'Etat de l'Europe des 6. En 1974, le Premier Ministre belge Léo Tindemans est chargé de rédiger un rapport sur la conceptualisation de l'Union Européenne, dans lequel il formule trois grands thèmes : - l'Union Européenne doit améliorer la cohésion sociale entre les peuples européens ;

- l'Union Européenne doit être fondée sur un renforcement des prérogatives des institutions, notamment celles du Parlement européen ;

- l'Union Européenne doit limiter l'intergouvernementalisme, pour que les Etats-membres aient recours à des procédures institutionnelles fondées sur la majorité qualifiée, et non pas à des mécanismes intergouvernementaux relevant de la diplomatie traditionnelle et du droit des relations internationales.

Les chefs d'Etat ne relanceront les projet d'UE qu'avec la déclaration de Stuttgart de 1983, mais il s'agit surtout de déclarations politiques, aucune ambition juridique ne pouvant présenter objectivement l'UE.

Le 14/2/1984, Spinelli (parlementaire européen italien) propose de créer une fédération européenne dans un projet de traité d'UE, qui va constituer la première amorce juridique du concept d'UE. Il propose un véritable schéma fédéral pour l'Europe avec une constitution fédérale, un Parlement européen investi du pouvoir législatif, une Commission européenne investie d'une fonction gouvernementale, et un Conseil des ministres représentant les Etats. La notion de loi européenne apparaît aussi.

Ce projet d'UE est une fédération visant à assurer un rapprochement sans cesse plus étroit entre les peuples et une gestion en commun des richesses communautaires. Il ne produira aucun effet juridique, car aucun des Etats-membres ne l'a ratifié (ils refusaient alors l'option fédérale proposée).

La première concrétisation juridique de l'UE verra le jour le 7/2/1992 lors du Conseil Européen de Maastricht : l'UE est définie à l'art.A du Traité de Maastricht ("traité sur l'UE").

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2/10/1997 par les chefs d'Etat et de gouvernement, est entré en vigueur le 1/5/1999 après sa ratification par les 15 Etats-membres : il ne constitue qu'une révision, de surcroît programmée, du Traité de Maastricht. Son art.1 reprend donc presque mot pour mot la définition de l'UE telle qu'exprimée en 1992.

Ce traité : - a procédé à une renumérotation de tous les textes communautaires, car le Traité de Maastricht avait beaucoup compliqué le système de numérotation du Traité de Rome.

- a nécessité, comme le Traité de Maastricht, que la constitution française du 4/10/1958 soit révisée préalablement à la ratification, afin de mettre en conformité ces deux normes.

§2 : Les structures de l'Union Européenne.

La définition juridique de l'UE réalisée par le Traité de Maastricht, a été reprise à l'art.1 du Traité d'Amsterdam : "le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible des citoyens. L'union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et les formes de coopération instaurées par le présent traité".

↳ L'UE est une étape politique supplémentaire dans le sens d'une union entre les peuples, et une étape supplémentaire dans le sens de la solidarité et du rapprochement entre les peuples européens. Historiquement, la CECA (1951) cherchait à unir à terme les peuples. Les Communautés visent à rapprocher les individus et non pas uniquement les Etats, entreprises,...

↳ L'UE est un processus décisionnel qui doit être de plus en plus proche des individus. Le principe de subsidiarité suppose que l'action communautaire doit toujours être justifiée, faute de quoi il revient aux Etats, voire aux régions d'adopter des réglementations dans tel ou tel domaine.

↳ L'UE est une entité politique et humaine, mais aussi juridique qui repose sur 3 piliers. Elle n'a pas la personnalité juridique internationale, mais, en revanche, c'est une structure tripartite. Les 3 piliers sont : - les 3 Communautés Européennes. Le Traité de Paris du 18/4/1951 a institué la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) ; les Traités de Rome du 25/3/1957 ont institué la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (CEEA) et la Communauté Economique Européenne (CEE), devenue la Communauté Européenne (CE) en 1992 avec le Traité de Maastricht.

Ce premier pilier comprend le droit communautaire, les politiques communautaires (marché intérieur, €, ...), ... Ce pilier correspond à une logique fédérative de la construction européenne : les décisions relatives à la mise en œuvre de ces politiques seront prises à la majorité qualifiée.

- la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC).

- la Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale (CPJP).

⇒ Le Parlement européen, le Conseil des ministres, la Commission, et la CJCE étaient des institutions strictement communautaires. Le Traité de Maastricht les a rendu communes aux 3 piliers, mais à divers degrés : - dans le cadre du premier pilier, les prérogatives des institutions sont très fortes, et le processus de décision est celui de la majorité absolue.

- dans le cadre des 2^{ème} et 3^{ème} piliers, les institutions ont un rôle consultatif : les Etats adoptent les décisions à l'unanimité au sein du Conseil, selon les procédures inter-gouvernementales classiques.

Le Traité d'Amsterdam est construit selon une numérotation spécifique : les dispositions communes (art.1 à 53) sont l'ensemble des règles et principes qui gouvernent l'UE dans son ensemble (elles concernent à la fois les 3 piliers). Ces articles sont suivis de "UE" quand on les cite.

Quand on cite les dispositions instituant la CE (248 articles en 1957 ; 314 depuis les Traités de Maastricht et d'Amsterdam), on fait suivre leur chiffre de "CE" ; quand on cite les dispositions du traité CEEA, on fait suivre le numéro de l'article de "EA" (énergie atomique) ; quand on cite les dispositions du traité CECA, on fait suivre le numéro de l'article de "CA" (charbon-acier).

A/ Le troisième pilier de l'UE : la Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale (CPJP).

Dans le cadre de la Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale, l'action des Etats est fondée sur l'inter-gouvernementalisme : les Etats se réunissent en Conseil des ministres, mais adoptent des conventions internationales selon la règle de l'unanimité, tandis que les institutions communautaires n'ont qu'un rôle très limité dans la mise en œuvre de cette coopération (le Parlement n'a qu'un rôle consultatif). Ce 3^{ème} pilier ne comprend ni règlements ni directive, mais, tout au mieux, des décisions-cadres adoptées à l'unanimité pour mettre en œuvre les traités.

Le Traité de Maastricht avait constitué ce pilier sous la forme d'une Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, mais le Traité d'Amsterdam l'a transformé en CPJP.

Ce pilier a pour objectif de créer au sein de l'UE un espace de liberté, de sécurité et de justice, afin que les citoyens de l'UE puissent circuler librement d'un Etat à un autre sans contrôle aux frontières. En parallèle à ce principe de libre circulation, des mécanismes juridiques ont été mis en place pour assurer la sécurité des individus et éviter la libre circulation des criminels au sein de l'UE.

Les politiques menées au sein de ce pilier visent à : - mettre en place une coopération entre les forces de police et les autorités douanières, afin que la poursuite des criminels soit organisée entre les polices des différents Etats membres, et que le franchissement des frontières soit accompagné de mesures policières permettant aux policiers français d'arrêter une personne poursuivie sur le territoire allemand.

- une coopération entre les autorités judiciaires, afin de faciliter les procédures d'extradition et l'exécution des décisions de justice à l'encontre d'une personne.

- une harmonisation progressive des règles de droit pénal, notamment en matière de grand banditisme, de drogue, de fraude fiscale, de terrorisme,...

Le traité de Maastricht incluait dans ce 3^{ème} pilier, les mesures et politiques devant être adoptées dans le domaine des visas, asiles, et de l'immigration. Le Traité d'Amsterdam a fait basculer ces politiques dans le 1^{er} pilier : une politique originellement inter-gouvernementale a été communautarisée. Désormais, cette politique des visas, de l'asile et de l'immigration est organisée par le titre 4 du traité CE, mais, du fait de la sensibilité de ces politiques, le processus décisionnel est spécifique : la Commission partage son pouvoir d'initiative en vue de l'adoption d'un acte permettant de mettre en œuvre ces politiques avec les Etats ; et la CJCE ne dispose que de compétences très restreintes (on n'a pas voulu appliquer le droit commun du contentieux communautaire).

B/ Le deuxième pilier de l'UE : la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC).

La PESC est une nouveauté du Traité de Maastricht : elle est fondée sur l'intergouvernementalisme, et les institutions communautaires ne disposent que de compétences très réduites. Ainsi, la CJCE n'a aucune compétence dans ce cadre, ce qui signifie que les actes sont adoptés en vertu du principe d'unanimité des Etats : ces décisions sont des "stratégies communes", des "positions communes" ou des "actions communes", c'est-à-dire des instruments faiblement contraignants d'un point de vue juridique.

Objectifs de la PESC : - faire en sorte que les Etats-membres de l'Union manifestent une seule opinion à l'égard des questions diplomatiques internationales, ou des conflits qui peuvent se dérouler en Europe. Afin que l'UE puisse se doter d'un volet diplomatique lui permettant de s'affirmer en tant qu'entité politique et juridique, et ainsi d'affirmer son identité sur la scène internationale, Javier Solana a été nommé "haut représentant pour la PESC" pour une durée de 5 ans : il est chargé de prendre partie au nom des Etats et de l'Union sur tous les problèmes de haute diplomatie que l'on peut qualifier de sensibles.

- constituer à terme une défense commune, afin de se détacher du bouclier militaire américain. Il s'agit en fait de doter les Etats-membres d'un dispositif militaire propre à les protéger, mais surtout propre à intervenir sur le continent européen en cas de conflit. Toutefois, l'UE ne dispose pas de compétences véritablement militaires : le Traité d'Amsterdam donc suggère une association entre l'UE et l'Union de l'Europe Occidentale (seule organisation militaire européenne, mais composée seulement de 10 Etats, et actuellement en sommeil).

C/ Le premier pilier de l'UE : les Communautés européennes.

Le premier pilier constitue la dynamique fédérative de la construction européenne. Il regroupe trois Communautés que l'UE a en fait intégré dans sa structure : elles sont une composante structurelle de l'UE.

1) La variété des compétences communautaires.

Les compétences internes sont l'ensemble des prérogatives attribuées aux Communautés, qui vont être mises en œuvre par les institutions communautaires, et qui vont déployer leurs effets à l'égard de tous les Etats-membres des Communautés.

Les compétences externes sont la faculté notamment pour la Communauté Européenne de conclure des conventions internationales avec d'autres OI ou avec des Etats tiers.

a_ Les compétences internes des Communautés européennes.

Le traité instituant la Communauté Européenne ne contient pas de liste des prérogatives attribuées aux Communautés. En fait, chaque titre du Traité CE constitue une compétence attribuée à la Communauté. Ce traité établit donc une liste sans fin de compétences conférées à la Communauté Européenne, d'autant que les articles en question sont rédigés largement afin de ne figer ni les compétences, ni leur mise en œuvre. En effet, le recours à un seul article ou titre aurait pu conduire à des blocages, surtout s'il s'avérait ne pas être interprétable de manière extensive. Il faudrait alors réviser régulièrement les traités.

Au fond, le sommaire du traité CE indique assez précisément les domaines, secteurs, pouvoirs,... attribués aux Communautés. L'étude de ces compétences communautaires permet de voir que, ayant pris conscience que certaines politiques ne peuvent plus être menées à l'échelon national, les Etats ont décidé de constituer une communauté, chargée grâce à des transferts de compétence, de mettre en œuvre des politiques publiques qui déploieront leurs effets au sein de tous les Etats-membres des Communautés.

La 3^{ème} partie du Traité CE énumère les domaines dans lesquelles la Communauté Européenne a des compétences : elle comprend 20 titres qui constituent chacun une politique publique communautaire (agriculture, santé, industrie, éducation, politique sociale, euro,... cf. sommaire en page 15 du traité).

Ces compétences reposent en réalité sur un principe d'universalité : la Communauté Européenne a vocation naturelle à être dotée de compétences correspondant à celles exercées par les Etats.

L'intervention des Communautés dans ces domaines est à degré variable : en principe, l'action de la Communauté complète celle des Etats. Toutefois, certaines compétences communautaires se sont substituées aux compétences étatiques (Politique Agricole Commune, Politique Commune,...).

Les 20 titres de cette 3^{ème} partie peuvent être regroupées en 3 catégories : Marché intérieur ; Union économique européenne ; politiques communes.

Cette 3^{ème} partie du Traité CE forme le droit commun matériel ou substantiel, c'est-à-dire un droit économique qui s'impose aux Etats-membres. Le droit institutionnel (5^{ème} partie du Traité CE) est l'ensemble des règles relatives au fonctionnement des institutions communautaires, aux rapports entre ces institutions, à la production du droit communautaire, à son contrôle et à sa sanction par la Cour de Justice.

↳ Le Marché intérieur : le Traité de Rome (1957) parlait du "marché commun". Le terme de "marché intérieur" a été introduit par l'Acte Unique Européen (1986). On parle aussi de "marché unique".

Il s'agit d'un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, personnes, services et capitaux est assurée.

- La libre circulation des marchandises : les marchandises peuvent circuler librement à l'intérieur de ce marché unique. La mise en œuvre de cette libre circulation repose entièrement sur le principe de libre concurrence, mis en avant par la conception libérale de l'économie.

- La libre circulation des travailleurs : chaque travailleur salarié peut être employé par une entreprise dans un autre Etat que le sien = il peut librement quitter son territoire sans formalité particulière.

- La libre circulation des capitaux : les placements financiers ou bancaires peuvent s'opérer dans tout Etat de la Communauté sans formalité particulière.

- La libre circulation des services : - la libre prestation de service permet à une entreprise de service de rester sur le territoire national, tout en proposant ses prestations dans les autres Etats-membres ;

- la liberté d'établissement permet à une entreprise de service bancaire ou d'assurance de s'installer librement dans un autre Etat que le sien.

- L'union douanière : un tarif douanier commun a été mis en place aux limites externes du territoire communautaire. Tous les produits importés des Etats tiers sont frappés d'une taxe pour pouvoir entrer sur le marché intérieur. A terme, ce tarif douanier devrait disparaître dans le cadre du GATT ou de l'OMC.

↳ L'Union Economique et Monétaire (UEM). En 1969, Raymond Barre, alors vice-président de la Commission, avait adopté un rapport expliquant la nécessité logique et économique de mettre en place une monnaie unique et une politique économique à l'échelon communautaire. En effet, la libre circulation des marchandises est entravée par les différences de taux de change entre chaque monnaies, et par les risques de dévaluation ou réévaluation des monnaies. Ce rapport prévoit un calendrier en vertu duquel les Etats membres des Communautés devront adopter une monnaie unique au 1/1/1999.

En fait, seuls seront créés le Système Monétaire Européen (système monétaire à l'échelon communautaire visant à assurer une stabilité entre les monnaies), et l'écu (unité de compte : addition des monnaies européennes, avec des proportions variables selon l'importance économique de l'Etat et de la monnaie).

L'Acte Unique Européen (17/2/1986) prévoit la réunion d'une Conférence InterGouvernementale en 1992, pour réviser les traités communautaires et programmer le passage à la monnaie unique.

Le Traité de Maastricht (7/2/1992) crée l'Union Européenne, révisé les traités et programme en vertu d'un calendrier contraignant le passage à la monnaie unique et la mise en place d'une politique économique à l'échelon communautaire. En fait, les Etats gardent leur compétence en matière de politique économique, mais ils tentent de les coordonner dans le cadre communautaire. Depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, les Etats qui acceptent le passage à la monnaie unique, perdent leur compétence en matière monétaire, cette politique étant désormais une compétence communautaire. Ce passage va s'opérer en 3 temps : - au début des années 1990, la libre circulation des capitaux est mise en place ;

- l'Institut Monétaire Européen, créé le 1/1/1994, est chargé d'établir des rapports, de surveiller la politique et les performances économiques des Etats en vue de leur accession à la monnaie unique. Les Etats doivent d'ailleurs commencer à respecter les critères de convergence, posés à l'art.111 du Traité de Maastricht (ex-art.121) : un déficit public inférieur à 3% du PIB, une dette publique inférieure à 60% du PIB, une inflation supérieure de moins de 1.5% à la moyenne des 3 Etats dont l'inflation est la plus basse ;

- le passage à la monnaie unique. Selon le Traité de Maastricht, si une majorité d'Etats (8 sur 15) respectent les critères de convergence au 1/1/1997, ils peuvent décider de se doter de la monnaie unique. Le 1/1/1999 est une date butoir et contraignante : tout Etat respectant les critères passe automatiquement à la monnaie unique. Onze Etats ont accepté l'euro : la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède l'ont refusé pour des raisons politiques, la Grèce a été écarté pour des raisons économiques.

La substitution de l'euro aux monnaies nationales se met progressivement en place, d'abord par le biais de la monnaie scripturale, puis de la monnaie fiduciaire au 1/1/2002.

La Banque Centrale Européenne remplace l'Institut Monétaire Européen depuis le 1/1/1999. Il s'agit d'une banque indépendante des Etats-membres, chargée de fixer la valeur de l'euro par rapport aux autres monnaies, et de déterminer la politique monétaire européenne. Le Système Européen de Banques Centrales est un réseau de relations établies par la BCE avec les banques centrales des Etats membres participant à l'euro, et qui se charge de la politique monétaire et d'assurer la vie de l'euro.

✚ Les politiques communautaires : les Etats membres confient la mise en œuvre de certaines politiques publiques à la Communauté Européenne, afin qu'elles soient mises en œuvre à l'échelon des 15 Etats : - les politiques d'intégration : les Etats transfèrent leur compétence à la Communauté. Ils ne peuvent plus adopter de normes dans ce domaine, qui relève dorénavant de la politique publique communautaire. C'est le cas de la PAC, de la politique commune (conclusion d'accords internationaux en matière tarifaire), de la politique en matière de visa, d'asile et d'immigration, et ce sera le cas de la libre circulation des personnes 5 ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

- les politiques de coordination : les Etats acceptent d'harmoniser leurs politiques sous l'impulsion de la Commission. Il n'y a pas de transfert définitif de compétence : la Communauté intervient dans des domaines très ponctuels, mais l'essentiel des politiques de coordination est menée par les Etats. Ex : la politique sociale européenne, la politique de l'environnement, la politique en matière d'éducation,...

b_ Les compétences externes des Communautés européennes.

C'est l'ensemble des prérogatives conférées à la Communauté européenne lui permettant d'établir des relations conventionnelles par le biais de traités internationaux avec d'autres Etats ou OI.

✚ La personnalité juridique internationale des Communautés européennes : juridiquement, les Communautés disposent de la personnalité juridique internationale, et sont sujets du droit international.

- Les textes ne confèrent pas cette personnalité juridique à l'Union Européenne. Une thèse doctrinale lui confère cette personnalité au motif qu'elle est un acteur du droit international, et que les traités internationaux concluent par les Communautés le sont au nom de l'UE. Cette thèse vise à assurer la promotion politique et juridique de l'UE au plan international mais ses fondements juridiques sont faibles.

- Les traités ont expressément doté les Communautés de la personnalité juridique, mais selon des méthodes différentes : - l'art.6 du Traité CECA (1951) prévoit expressément que la CECA a la personnalité juridique : "dans les relations internationales, la Communauté dispose de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ; dans chacun des Etats-membres, la Communauté bénéficie de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales". La personnalité juridique de la CECA se divise donc en un volet international et en un volet interne.

- les Traités de Rome (1957) sont plus ambigus. Les articles 280 CE (ex-art.190) et 184 EA disposent que la Communauté a la personnalité juridique, mais les articles 282 CE et 185 EA précisent qu'il s'agit d'une personnalité interne. Face à ces textes, l'existence d'une personnalité juridique internationale aurait pu être niée, mais la doctrine, la CIJ et la Commission ont considéré qu'il était cohérent, compte tenu du fait que la CECA a une personnalité juridique internationale, de conférer cette personnalité à la CE et à la CEEA. De plus, en vertu du Traité CE, la CE est compétente pour conclure des accords externes : cela présuppose implicitement qu'elle soit dotée d'une telle personnalité juridique.

✚ La variété des compétences externes : en principe, la Communauté Européenne a vocation à intervenir sur le plan international dans tous les domaines qui lui ont été attribués sur le plan interne. En fait, son domaine de compétences est circonscrit en 5 grands secteurs.

- Le domaine non économique : la Communauté peut conclure des accords externes en matière d'éducation et de formation professionnelle (art.149-150 CE), dans les domaines de la culture (art.151 CE) et de la santé publique (art.152 CE), en matière d'environnement (art.174 CE), de recherche (art.163 CE) et dans le cadre des réseaux trans-européens (art.154 CE).

- Le domaine de l'association (art.310 CE). La Communauté Européenne va établir des relations économiques privilégiées avec des Etats susceptibles de devenir membres des Communautés et de l'UE. L'association repose sur 3 éléments : - l'application au profit de l'Etat bénéficiaire des grandes règles du marché intérieur à son profit (libre circulation des marchandises et des travailleurs) ;

- la mise en place d'institutions communes ("conseil mixte" ou "organe mixte"), composées de représentants de l'Etat et de la Communauté, disposant de pouvoirs décisionnels et capables d'adopter des actes en matière de libre circulation des marchandises et personnes.

- le contrat constitue un tremplin pour l'Etat associé, qui doit lui permettre à terme d'adhérer aux communautés.

Ainsi, l'accord d'Ankara (1961) a permis l'acceptation le 10/12/1999 par le Conseil Européen d'Helsinki de l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Turquie ; l'accord d'Athènes (1963) a débouché sur l'adhésion de la Grèce en 1981 ; les accords de Madrid (1974) et de Porto (1975) ont permis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté Européenne en 1986 ;...

- Le domaine de la coopération au développement (art.177 à 181 CE) : la Communauté Européenne peut conclure des accords externes avec des pays en voie de développement, afin de mettre en place des mécanismes de soutien économique au développement financier ainsi que des échanges commerciaux favorables entre la Communauté et les Etats en question.

- Le domaine de l'UEM (art.98 à 111 CE) : la Communauté peut conclure des accords internationaux en matière monétaire avec d'autres Etats ou OI.

- Le domaine commercial (art.133 CE : ex-art.113) : "la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures relatives à la libéralisation des échanges, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale". En vertu de cet article, la Communauté s'est progressivement substituée aux Etats : elle négocie et conclut les accords internationaux permettant à l'échelon mondial la libre circulation des marchandises (GATT).

☞ Procédure conventionnelle : la Communauté Européenne a la capacité de conclure des traités internationaux. Ces accords externes sont régis par le droit international des traités. La procédure repose sur 3 éléments : - la négociation de la convention externe : un ou plusieurs fonctionnaires de la Commission négocient, au nom de la Communauté, l'accord ou le traité envisagé avec les représentants d'un Etat tiers ou une OI. Si l'accord envisagé relève en totalité de la compétence communautaire, il sera négocié par un fonctionnaire de la Commission qui négocie ; mais, s'il relève de la compétence des Communautés et des Etats-membres, il sera simultanément négocié par un représentant de la Commission, et par un représentant des Etats-membres.

La Commission n'est pas libre de négocier comme elle l'entend : elle est investie d'une directive de négociation, rédigée par le Conseil des ministres. La marge de manœuvre de la Commission est donc précisément fixée par les Etats-membres par le biais de la directive de négociations.

- la signature de l'accord externe : elle rend intangible le projet de traité. Si la convention s'inscrit dans le cadre des seules compétences communautaires, elle sera signée au nom de la Commission par un représentant de la Commission, mais si elle concerne à la fois des compétences communautaires et des compétences des Etats-membres, il y aura une double signature de la Commission et des représentants des Etats-membres. Les accords en forme simplifiée entrent en vigueur dès cette signature.

- la ratification de l'accord : cette procédure solennelle ne concerne que les traités en forme solennelle. Elle permet aux cocontractants de consulter leurs institutions afin que certaines d'entre-elles acceptent de s'engager à respecter la convention. Sur le plan communautaire, un accord strictement communautaire sera ratifié par le Conseil des ministres, tandis qu'un accord qui concerne à la fois des compétences communautaires et étatiques, devra être ratifié à l'échelon communautaire et dans les Etats-membres. L'Etat tiers ou l'OI tiers devra aussi ratifier la convention : ce n'est qu'après cette ultime phase que l'accord international liera la Communauté et ses partenaires.

2) La nature des compétences communautaires.

La Communauté dispose de prérogatives que les Etats-membres lui ont attribué. Les institutions communautaires les mettront en œuvre en adoptant des règlements, directives, décisions,...

Les compétences matérielles sont les secteurs dans lesquels les institutions communautaires peuvent adopter des normes. Les compétences décisionnelles sont les pouvoirs de décision que détiennent les institutions afin de mettre en œuvre les compétences matérielles.

La PAC constitue une compétence matérielle : la Communauté peut intervenir en matière agricole, mais pour cela, il faut prendre des décisions. Les institutions vont donc adopter des règlements ou directives afin de réglementer le domaine agricole : l'action des institutions relève des compétences décisionnelles.

a_ Le principe : des compétences attribuées (ou compétences expresses).

Les rédacteurs des traités ont expressément attribué certaines compétences aux Communautés. Par principe, les Communautés et notamment les institutions communautaires, ne peuvent pas agir autrement que sur la base expresse d'un article du traité : elles sont régies par le principe de spécialité, ce qui signifie qu'elles ne peuvent agir que dans les domaines qui leur ont été attribués par les rédacteurs (= les Etats).

La plupart des compétences communautaires (décisionnelles ou matérielles) sont des compétences attribuées.

b_ La pratique : des compétences subsidiaires.

Il arrive que, alors que la Communauté dispose de compétences matérielles, les institutions n'ont pas le pouvoir de prendre des directives ou règlements dans le domaine en question. Dans ce cas, l'art.308 CE prévoit que si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un de ses objectifs, le Conseil pourra adopter un règlement ou une directive à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, afin de permettre la mise en œuvre de l'objectif en question.

Cette capacité pour les institutions de se doter de compétences décisionnelles n'est envisageable au regard de l'art.308 que s'il n'existe pas déjà de compétences expresses, et uniquement dans la mesure où le règlement ou la directive sert à réaliser l'un des objectifs de la Communauté.

En cas de recours abusif à cet article, il est possible de demander l'annulation de la mesure prise devant la Commission ou le Parlement Européen.

c_ L'exception : des compétences implicites.

Les compétences implicites concernent surtout les compétences extérieures des Communautés.

Les traités ont conféré des prérogatives aux Communautés et institutions afin qu'elles adoptent des conventions internationales avec des Etats tiers ou OI tiers. L'essentiel de ces compétences externes sont expressément attribuées. Mais, le domaine d'intervention extérieur des Communautés reste finalement assez limité : les institutions peuvent-elles se doter de compétences décisionnelles dans toutes les autres matières attribuées aux Communautés ? 3 voies sont envisageables.

- La révision complète des traités pour conférer une compétence décisionnelle générale aux institutions. Cette voie n'est pas exploitée.

- Le recours à l'art.308 : les institutions peuvent conclure dans certaines hypothèses des accords externes en vertu de compétences subsidiaires.

- La théorie des compétences implicites a été émise pour la première fois par CJCE, 29/11/1956 *Fédéchar*, puis consacrée par CJCE, 31/3/1971 *Accord Européen pour le Transport Aérien* : "en matière externe, le principe des compétences attribuées n'est pas le seul qui soit de nature à conférer des prérogatives décisionnelles aux institutions communautaires. En l'absence de dispositions spécifiques pour conclure un accord, il convient de se référer au système général du droit communautaire relatif aux rapports avec les Etats tiers, sachant que la compétence pour conclure des accords peut aussi découler d'autres dispositions du traité, et d'actes pris dans le cadre de ses dispositions par les institutions de la Communauté". Pour la CJCE, l'existence d'une réglementation interne ouvre la possibilité aux institutions d'adopter des accords externes.

La théorie des compétences implicites renvoie au principe des compétences parallèles : les institutions peuvent entreprendre au plan international, ce qu'elles ont le pouvoir d'entreprendre sur le plan interne.

3) Distribution des compétences communautaires.

La distribution des compétences communautaires est l'ensemble des principes qui permettent de répartir les compétences entre les Etats-membres et la Communauté.

La création des Communautés a profondément bouleversé le concept d'Etat et l'exercice par ces Etats de leurs compétences souveraines : avant 1951, les Etats disposaient d'un ensemble de compétences matérielles et décisionnelles illimité. Ce principe des compétences universelles de l'Etat va être brisé, l'action politique et décisionnelle va être redistribuée entre le niveau communautaire et le niveau étatique.

a_ Les compétences abolies.

C'est le degré maximal de désistement des compétences étatiques. Dans cette hypothèse, les Etats ont cessé d'exercer certaines prérogatives décisionnelles, en raison de la création des Communautés.

Ainsi, dans le cadre de la réalisation du Marché Unique, les Etats se sont engagés à faire disparaître à compter du 1/7/1968, tous les droits de douane existants pour les échanges entre Etats-membres, ainsi qu'à ne jamais les ré-instaurer, ni en introduire de nouveaux.

La compétence originaire des Etats dans ce domaine a été définitivement abolie.

b_ Les compétences transférées.

Les Etats confèrent des prérogatives décisionnelles, mais surtout matérielles aux Communautés. Ces compétences ne sont plus exercées par les Etats, qui perdent le droit d'agir seuls dans ces domaines.

A la différence des compétences abolies, les compétences transférées sont récupérées au sein du Conseil des ministres de l'Union Européenne. Les Etats agissent alors en commun au sein des institutions communautaires. C'est le cas en matière agricole, monétaire ou commerciale.

c_ Les compétences encadrées (ou compétences mixtes ou concurrentes).

C'est le cas le plus fréquent. Les Etats attribuent des compétences aux Communautés tout en conservant d'autres compétences dans le secteur considéré : la réglementation d'un domaine mixte procède de l'intervention des autorités communautaire et nationale.

L'institution communautaire peut adopter des règlements et directives, et les Etats s'engagent à ne pas adopter de réglementation nationale dans le domaine qui fait l'objet d'une réglementation communautaire. Ainsi, en droit du travail, une grande partie de la réglementation relève de la compétence des Etats, mais les traités prévoient que la Communauté intervient en matière de libre circulation des travailleurs, et ils posent notamment le principe de la non-discrimination fondée sur la nationalité. Il existe donc une compétence encadrée dans cette matière : la réglementation en matière de non-discrimination fondée sur la nationalité est communautaire, mais celle sur le contrat de travail, la rémunération,... est nationale.

Si un Etat ou une entreprise adoptent une mesure dans le secteur relevant de la compétence communautaire, l'illégalité de la mesure sera sanctionnable aux plans communautaire et interne.

d_ Les compétences réservées (ou compétences retenues).

Il s'agit de compétences que les Etats refusent d'attribuer aux Communautés, qui ne peuvent donc pas mettre en œuvre de politique dans ces secteurs.

Les compétences en question sont la sécurité nationale, le commerce des armes, la défense nationale, le droit pénal, le droit procédural (devant toute juridiction), la forme républicaine ou monarchique du régime, les réglementations relatives au droit de grève et aux rémunérations salariales,...

4) Régulation des compétences communautaires.

La régulation des compétences communautaires ne vise que l'hypothèse des compétences encadrées, c'est-à-dire la situation où l'action communautaire complète l'action étatique.

Cinq principes président à cette question de la régulation des compétences : ce sont des principes cumulatifs qui se cumulent selon un schéma chronologique.

a_ Le principe de subsidiarité.

La définition juridique de la subsidiarité, énoncée à l'art.3B al.2 du traité de Maastricht, a été jugée complexe en France, car ce principe renvoie à des mécanismes juridiques propres aux systèmes fédéraux. Un accord inter-institutionnel de 1993 explicite cet article.

Le principe de subsidiarité est défini dans le traité CE : il ne vaut que pour la Communauté Européenne, car la plupart des compétences susceptibles de concurrencer celles des Etats lui sont attribuées.

Le Traité d'Amsterdam du 2/10/1997 reprend la définition de la subsidiarité à l'art.5CE, et l'accord inter-institutionnel de 1993 est "constitutionnalisé" dans la mesure où il fait partie d'un ensemble de protocoles annexé au traité (protocole n°7), et qui ont la même valeur juridique que le traité.

L'art.5 al.2CE dispose que "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté Européenne n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les Etats membres, et peuvent donc [...] être mieux réalisés au niveau communautaire".

Ce principe cherche à définir le meilleur niveau d'intervention d'une instance lorsque deux instances ont vocation à agir dans un même secteur. En droit communautaire, il vise à déterminer qui, des Etats ou de la Communauté, doit intervenir. Cette question n'est valable que pour les compétences partagées : dans l'hypothèse des compétences exclusives, seule la Communauté est habilitée à agir.

La subsidiarité part du principe que l'action des Etats doit toujours être privilégiée, sauf si la Communauté peut agir plus efficacement, et qu'elle prouve être plus apte à agir et à réglementer un domaine particulier. En matière de compétences mixtes, l'action étatique est le principe, et l'action communautaire l'exception.

La meilleure efficacité d'une réglementation communautaire est prouvée dans la directive ou le règlement : ils comprennent des visas et motifs qui expliquent la nécessité de l'action communautaire.

Le principe de subsidiarité est un principe de nature constitutionnelle : il s'agit de déterminer les compétences des Etats ou de la Communauté. C'est essentiellement pour des raisons politiques que les Etats décident de confier à la sphère communautaire le soin de réglementer tel ou tel domaine.

Une institution ou un Etat peut agir devant la CJCE au motif qu'une règle communautaire est contraire de principe de subsidiarité (CJCE, 12/11/1996 *Royaume Uni c/ Conseil*). Bien qu'elle estime pouvoir connaître du principe de subsidiarité, aucune annulation d'acte communautaire n'a été prononcée sur ce point. La Cour de justice s'attache à vérifier que le règlement ou la directive est suffisamment motivée au regard de l'art.5 al.2CE.

b_ Le principe de proportionnalité.

Une fois que la Communauté est habilitée à adopter une réglementation, le principe de proportionnalité permet de savoir quel va être le degré de contrainte de cette réglementation communautaire.

Ce principe est défini à l'art.5 al.3 du Traité CE, mais il est surtout défini par rapport à l'arrêt de la CJCE, 12/7/1962 *Modena*, par lequel la Cour découvre un principe général du droit communautaire qui s'impose aux institutions et les oblige à adopter des réglementations adaptées aux objectifs à atteindre.

L'art.5 al.3 CE définit la proportionnalité : "l'action normative de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Communauté". Ainsi, les mesures communautaires doivent être adaptées à ce qui est nécessaire et ne doivent pas contenir de normes trop contraignantes pour les Etats ou les particuliers.

Le principe de proportionnalité est un principe justiciable devant la CJCE : elle peut annuler les dispositions d'un règlement ou d'une directive qui mettrait en place un système normatif disproportionné par rapport aux objectifs à atteindre.

c_ Le principe de préemption.

Ce concept est issu de la pratique des Etats fédéraux, et reste fondamental en droit communautaire.

Il signifie que les Etats, du fait de l'action normative des Communautés, sont progressivement dépossédés de leurs compétences normatives. Autrement dit, à chaque fois que la Communauté adopte une législation, les Etats perdent le droit d'intervenir dans le domaine couvert par la Communauté.

Le principe de préemption rime avec la notion de dessaisissement progressif des compétences étatiques. En réalité, un système d'engrenage se met en place ("spill-over").

d_ Le principe d'autonomie institutionnelle.

On croit faussement que les Communautés forment un super Etat centralisateur qui réduirait les Etats-membres à des simples exécutants.

En réalité : - ce sont les Etats qui ont souhaité les Communautés, et qui leur attribuent régulièrement de nouvelles compétences.

- les Etats adoptent la législation communautaire, au sein du Conseil des ministres, qui peut être considéré comme le législateur des Communautés.

- le nombre de fonctionnaires des Communautés est relativement restreint. Il y en a environ 30.000 pour 370 millions d'individus et 15 Etats, alors que la France en compte 5 millions pour 60 millions d'individus. Par ailleurs, les fonctionnaires des Communautés sont investis d'une mission de fabrication du droit, et pas d'une fonction d'exécution. En effet, la mise en œuvre du droit communautaire incombe aux Etats-membres : ce sont les Parlements, gouvernements et juridictions nationales qui sont quotidiennement chargés de mettre en œuvre le droit communautaire.

⇒ Les Etats-membres disposent d'une totale autonomie institutionnelle pour mettre en œuvre le droit communautaire. Au fond, la mise en œuvre de ce droit fonctionne sur le mode de la décentralisation, qui prend le nom d'autonomie institutionnelle. En effet, aucun Etat ne comprend de fonctionnaires communautaires qui seraient chargés de l'application et de la sanction du droit communautaire.

Il n'y a donc pas de déconcentration communautaire : les Etats ont préservé leur structure institutionnelle, mais elles sont investies de nouvelles prérogatives communautaires.

e_ Le principe de coopération loyale.

Ce principe de coopération loyale est emprunté au droit constitutionnel allemand ("principe de fidélité fédérale") : les Etats fédérés restent fidèles aux principes de la fédération, et ne doivent rien entreprendre qui serait de nature à remettre en cause le pacte fédéral.

Ce principe a été projeté à l'échelon communautaire et on parle du principe de loyauté.

Il a été formulé à l'art.10CE : les Etats membres ne prennent aucune mesure générale ou particulière qui serait de nature à rendre difficile l'accomplissement des missions assignées en partie à la CE.

Concrètement, la coopération loyale c'est d'abord une posture politique, une attitude qui consiste pour les Etats à mettre en œuvre le droit communautaire.

L'art.10CE est contraignant pour les Etats : ils ne peuvent plus adopter de législation (y compris constitutionnelle), ni de mesure individuelle contraire à la réglementation communautaire.

⇒ Au fond, les Etats doivent coopérer loyalement en faveur de la construction communautaire.

Chapitre 1 : Le système normatif des Communautés européennes.

Les rédacteurs des traités communautaires ont mis en place des Communautés, mais ils ont surtout créé un nouveau droit. La construction communautaire est donc une construction juridique car c'est grâce à ce droit communautaire que les institutions vont pouvoir fonctionner, et que les compétences communautaires vont pouvoir être mis en œuvre. Pour certains juristes, le véritable fédérateur dans les Communautés ne serait donc pas les ambitions politiques, mais le droit. Le droit a donc un rôle déterminant dans la construction des Communautés européennes.

Par ailleurs, les traités instituant les Communautés ont généré un système juridique relativement élaboré : c'est un ensemble de procédures qui permettent la création de normes juridiques diverses. Si ces normes entretiennent entre elles des relations hiérarchiques, qu'elles sont soumises à un contrôle juridictionnel, et qu'elles ont vocation à s'imposer aux Etats et particuliers, on est en présence d'un système normatif.

- Le système juridique communautaire est comparable au système juridique des Etats : on distingue en effet un niveau constitutionnel, un niveau législatif et un niveau exécutif.
- La structure du système juridique communautaire peut être présentée sous deux aspects : on distingue traditionnellement le droit primaire (les traités constitutifs) et le droit dérivé (les normes institutionnelles : l'ensemble des règles juridiques adoptées par les institutions en application des traités).

Section 1 : Les traités constitutifs ou le droit primaire des Communautés.

Les traités Paris (1951) et de Rome (1957), qui ont constitué les Communautés européennes, forment le droit primaire, aussi bien chronologiquement que matériellement. On parle aussi de traités de base, ou de traités constitutifs. La notion de "Charte constitutionnelle" donne une dimension qualitative à ces traités communautaires, en signifiant que ce ne sont pas simplement des conventions internationales, mais qu'ils contiennent des objectifs et politiques de nature constitutionnelle.

§1 : Multiplicité des traités.

Le droit primaire comprend environ 750 articles, si on additionne toutes les dispositions des traités communautaires. Les Communautés et aujourd'hui l'Union sont en effet fondées sur plusieurs traités : certains sont originaires, d'autres ont révisés ces traités originaires. On distingue donc au sein du droit primaire les traités originaires, et les traités ou décisions modificatives des traités originaires. Dans ces deux cas, il s'agit de droit primaire, car une convention internationale va être adoptée par tous les Etats.

A/ Inventaire normatif.

↳ Les traités fondateurs : - le Traité de Paris du 8/4/1951 (entré en vigueur le 23/7/1952) est le principal instrument juridique de la CECA. Il est accompagné de protocoles additionnels : relatifs au statut de la Cour de Justice Charbon Acier, aux privilèges et immunités des fonctionnaires de la CECA,...

- les deux Traités de Rome du 27/3/1957 (entrés en vigueur le 14/1/1958) ont institué la CEE (devenue la CE en 1992) et la CEEA. Des protocoles s'ajoutent à ces traités, notamment sur le statut de la Banque Européenne d'Investissement, sur le statut de la CJCE, sur les privilèges et immunités des personnes qui travaillent dans les institutions communautaires,...

⇒ Ces ensemble normatif constitue le droit primaire du système juridique communautaire.

Les traités instituent la CECA et la CEEA instituent des communautés sectorielles, dans le but de mettre en place un marché commun assurant la libre circulation du charbon-acier et du nucléaire civil.

La Communauté Européenne est au contraire une communauté à dimension universaliste : l'ampleur et l'ambition des compétences qui lui ont été transférées (social, culture, transport, libre circulation des personnes, monnaie unique,...) font que l'on ne peut plus définir cette Communauté en recourant à l'adjectif "économique". Ce terme a d'ailleurs été supprimé en 1992. La Communauté Européenne apparaît en réalité comme l'acte politique et juridique majeur des Etats-membres, au point que sa prééminence symbolique, politique et juridique s'impose à l'évidence.

Elle a d'ailleurs progressivement débordé sur la CECA et la CEEA : certaines politiques qui auraient dû être menées dans le cadre du traité CECA ou du traité CEEA sont en fait menées dans le seul cadre du traité CE. A tel point que l'on peut s'interroger sur le maintien à terme du Traité de Paris (conclu pour une durée de 50 ans) et du traité CEEA. Une des solutions consisterait à ne pas conserver que le traité de Rome instituant la CEE en y intégrant une politique charbon-acier et une politique énergétique reprenant la substance du traité de Paris et du traité Euratom.

↳ Les actes modificatifs du droit primaire constituent du droit primaire.

- Le traité de fusion des exécutifs signé à Bruxelles le 8/4/1965 (entré en vigueur le 1/8/1967) a institué un Conseil et une Commission unique au sein des Communautés. Les Commissions CEE et CEEA, et la Haute Autorité (CECA) ont été regroupées en une seule Commission (Bruxelles) chargée de mettre en œuvre les trois traités. De la même façon, le Conseil unique statue dans le cadre des trois Communautés.
- Les traités budgétaires de Luxembourg du 28/4/1970 (entré en vigueur le 1/1/1971) et de Bruxelles du 22/7/1975 (entré en vigueur le 1/6/1977), accroissent les pouvoirs financiers du Parlement européen.

- L'Acte Unique Européen des 17 et 28/2/1986 (Luxembourg et La Haye) entré en vigueur le 1/7/1987 a amélioré le processus décisionnel au sein de la CEE ainsi que la participation du Parlement européen à la procédure, et il a amorcé une politique étrangère commune (point de vue commun lors de conflits).

- Le Traité de Maastricht du 7/2/1992 (entré en vigueur le 1/11/1993) a institué l'Union Européenne. Le Traité d'Amsterdam du 2/10/1997 (entré en vigueur le 1/5/1999) confirme la notion d'UE sur ses 3 piliers, révisé certaines procédures décisionnelles, et attribue des compétences nouvelles aux Communautés.

- Les actes d'adhésion sont venus adapter et compléter les traités à chaque nouvelle adhésion (1972-1979-1985-1994). De la même façon, les prochaines adhésions entraîneront aussi une révision des traités.

- Les décisions des traités communautaires : elles sont adoptées par le Conseil, mais il s'agit d'un véritable traité international, car elles ne produisent effet qu'après ratification par tous les Etats membres. On peut citer la décision du 21/4/1970 relative au remplacement des contributions financières par des ressources propres aux Communautés ; la décision du 20/9/1976 (entrée en vigueur le 1/7/1978) portant sur le principe de l'élection des représentants des Etats au Parlement européen au SUD, prise en application de l'art.138-3CE (art.190-4 depuis le traité d'Amsterdam) prévoyant que le Parlement et le Conseil pouvaient adopter une décision fixant le principe d'une élection au SUD.

Le Traité de Paris a été rédigé en français, et seule cette langue fait foi au sein des institutions. Les traités de Rome ont été rédigés en allemand, en français, en italien, et en néerlandais : ces 4 versions linguistiques font également foi au sein des institutions.

B/ Contenu des traités.

L'architecture actuelle des traités communautaires n'a jamais fait l'objet de révision substantielle. Mais, la réforme institutionnelle qui se profile pourrait amener à modifier cette structure, l'idée étant d'adopter un seul texte comprenant les dispositions fondamentales de l'UE et les dispositions institutionnelles.

↳ Les dispositions préliminaires et le préambule. Cette première série de clauses précise pour chacune des communautés leurs objectifs généraux, ainsi que leurs finalités politiques et éthiques (rapprochement entre les peuples, préservation de la paix sur le continent européen,...). Ces objectifs généraux sont ensuite détaillés aux art.2 et 3CA, aux art.2 et 3CE, et aux art.1 et 2EA.

L'art.2CE dispose que la CE "a pour mission, par l'établissement d'un marché unique, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable, des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevée, une égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste,...

La Cour de Justice a très tôt reconnu que les institutions sont tenues d'interpréter les dispositions du traité au regard des clauses liminaires (car elles contiennent les objectifs généraux des communautés). Ces clauses s'imposent aux institutions et déterminent le sens de toutes les autres dispositions du traité.

↳ Les dispositions organiques ou institutionnelles : ces articles définissent la composition des institutions, leur fonction et les différentes procédures inter-institutionnelles permettant l'adoption de la législation communautaire. Ils détaillent aussi la typologie des actes communautaires, ainsi que l'exercice des compétences externes et conventionnelles des communautés.

↳ Les clauses matérielles (ou droit substantiel) : ces articles fondent le droit économique des Communautés, comme notamment la suppression des droits de douanes, l'UEM, le droit de la concurrence, ou la politique agricole commune. Le traité CECA est qualifié de "traité-loi", en ce que ce droit économique y est formulé en termes précis. Les traités CEEA et CE sont qualifiés de "traités-cadres" car le droit matériel y est d'avantage programmatique.

↳ Les clauses générales ou finales : ces dispositions concernent essentiellement des questions relatives à la dimension internationale des Communautés, aux modalités d'adhésion aux Communautés, ainsi qu'à la révision et à l'entrée en vigueur des traités.

§2 : La révision des traités.

La procédure de révision des traités communautaires s'apparente à une procédure constitutionnelle : on touche aux traités constitutifs, et tous les acteurs institutionnels des Communautés interviennent.

Avant 1992, chaque traité avait une procédure de révision spéciale : le traité de Maastricht a unifié la procédure de révision des traités à l'art.48UE. Le document adopté permet donc de réviser simultanément les dispositions des 3 traités communautaires et les dispositions communes du traité sur l'UE.

↳ La procédure de révision des traités communautaires est prévue à l'art.48UE (ex-art.N UE).

L'initiative appartient au gouvernement de tout Etat-membre, et à la Commission, chacun d'eux pouvant "soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités".

Le Conseil consulte alors le Parlement européen, et éventuellement la Commission. En pratique, elle est automatiquement consultée, et rend un avis sur les chances de succès et les limites de la révision.

Au regard de la proposition et de cet avis, le Conseil des ministres peut décider de réunir une Conférence InterGouvernementale, c'est-à-dire une réunion régulière (2-3 jours par mois) des représentants des Etats au sein de laquelle les ministres des affaires étrangères vont discuter du projet de révision. La CIG est généralement programmée sur plusieurs mois (en général 18).

Le projet de traité adopté par la CIG doit encore être entériné par les Etats-membres, par le biais de la signature du traité lors d'un Conseil européen (Maastricht, Amsterdam), puis par la mise en œuvre au sein de chaque Etat, de la procédure de ratification des traités internationaux.

Les Etats-membres ne peuvent pas réviser le droit primaire autrement qu'en recourant à l'art.48UE.

L'existence d'une telle procédure contraignante tient au fait que le traité CE a été conclu pour une durée illimitée (au contraire du traité CECA, limité à 50 ans), sans qu'aucune procédure d'exclusion ou de retrait n'ait été prévue. L'adhésion aux Communautés est donc définitive et les traités communautaires sont plus que de simples traités internationaux, en raison de leurs objectifs, des compétences attribuées aux Communautés, et des procédures juridiques de révision qui leur sont spécifiques.

↳ Le déclenchement de la procédure de révision des traités.

- La révision peut être spontanée.

- La révision peut être provoquée par la conclusion d'un accord externe, contraire au droit primaire. L'incompatibilité peut être constatée :

- par le Conseil lui-même (art.300 al.5CE) ;
- par la CJCE (art.300 al.6CE) saisie par le Conseil, la Commission ou un Etat d'une demande d'avis consultatif de compatibilité de l'accord envisagé avec le traité CE.

Si une incompatibilité est constatée, l'autorisation de ratifier l'accord externe ne pourra intervenir qu'après révision du traité instituant la CE, par l'activation de l'art.48UE.

- La révision peut être provoquée par l'adhésion de nouveaux Etats. Originellement, les Communautés fondatrices étaient composées de 6 Etats (France, Allemagne, Italie, Belgique, Hollande, Luxembourg). Le 1/1/1973, la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande ont adhéré aux Communautés, tandis que la Norvège a refusé d'adhérer (référendum de 1972). La Grèce a adhéré le 1/1/1981, suivie par l'Espagne et le Portugal le 1/1/1986. Le 1/1/1995, l'Autriche, la Suède et la Finlande ont adhéré à l'UE, tandis que la Norvège a refusé pour la seconde fois (référendum de 1994).

De nouvelles adhésions sont programmées : des négociations d'adhésion sont lancées avec la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie et Chypre. D'autres négociations vont être lancées en 2000 avec notamment la Roumanie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie. Lors du Conseil Européen d'Helsinki du 10/12/1999, les membres de l'UE ont accepté le principe de l'ouverture de discussions en vue de la négociation avec la Turquie dans l'hypothèse d'une adhésion future.

Chaque adhésion provoque une révision des traités : le nombre de commissaires augmente, la pondération des voix et les questions de la majorité au sein du Conseil et du Parlement européen sont modifiées.

L'adhésion à l'UE implique de la part du nouvel Etat un certain nombre de sacrifices, des choix sociaux, économiques, juridiques, mais surtout des choix politiques, éthiques, et philosophico-politiques.

L'art.6UE montre que l'UE est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que sur le principe de l'Etat de droit. L'adhésion à l'UE suppose une soumission à des valeurs et principes démocratiques et politiques qui sont supérieurs aux Etats, et qui constituent les valeurs communes de l'UE ("valeurs supra-constitutionnelles").

En cas de manquement à ces principes, les art.6 et 7UE prévoient une procédure de suspension des droits conventionnels (droit de vote au sein du Conseil,...).

§3 : Prééminence des traités : la notion de Charte constitutionnelle.

A/ Affirmation de la notion de Charte Constitutionnelle.

Les traités communautaires ne sont pas des traités internationaux ordinaires : ils créent des institutions, instaurent un droit très élaboré, fixent des principes économiques, des politiques publiques et génèrent des principes politiques, éthiques, qui préfigurent à terme une certaine forme de fédéralisme européen.

La CJCE (juge de toute l'Union) a une vision très constructive de la nature juridique de ces traités.

CJCE, 29/11/1956 *Fédéchar* : l'avocat général Lagrange explique que le traité CECA bien que conclu sous la forme d'un traité international n'en constitue pas moins la "Charte des communautés".

CJCE, 15/7/1964 *Costa c/ E.N.E.L.* : la CJCE considère que, bien que conclu sous la forme d'un traité international, le traité CEE reste une convention spécifique, particulière, autonome.

CJCE avis, 26/4/1977 : elle qualifie le traité CE de constitution interne (qualification jamais reprise).

CJCE, 23/4/1986 *Parti Ecologiste "Les Verts" c/ Parlement Européen* ; avis CJCE 14/12/1991 : elle qualifie le traité CE de "Charte constitutionnelle instituant une communauté de droits". Cette notion de "communauté de droits" signifie que les traités constitutifs constituent des limites aux prérogatives des institutions, dont les actes sont susceptibles de contrôle juridictionnel, le Tribunal de Première Instance et la CJCE étant compétents pour apprécier leur validité (= constitutionnalisation des traités).

Cette qualification de "charte communautaire créant une communauté de droit", qui ne concerne que la CE, pourrait être étendue au traité UE.

B/ Les critères constitutifs de la notion de Charte constitutionnelle.

En droit constitutionnel, une "constitution" est : - un acte juridique adopté selon une procédure particulière, généralement distincte de celle permettant l'adoption de la loi, et qui implique l'intervention du peuple (acte fondateur d'un Etat résultant de la volonté du peuple souverain).

- un ensemble de règles relatives à la distribution, au fonctionnement et à la dévolution des pouvoirs, attribuant des droits et libertés aux citoyens.

↳ Le critère formel de la Charte constitutionnelle : la procédure d'adoption du traité CE.

- Une première analyse permet de réfuter la thèse constitutionnelle, car l'adoption du traité CE ne résulte pas d'une participation volontaire du peuple, mais de la seule volonté des Etats. Formellement, la Charte constitutionnelle ne serait une constitution, mais un traité international. D'ailleurs, l'art.48UE relatif à la révision des traités ne prévoit pas l'intervention des peuples, alors que les Etats ont un rôle prédominant.

- Une deuxième thèse, partiellement convaincante, remarque que, depuis l'adoption du traité UE en 1992, on assiste progressivement à une participation des peuples des Etats au processus de révision des traités communautaires :
 - participation indirecte : le Parlement européen participe à la procédure de révision du traité UE ; les révisions des traités communautaires nécessitent le plus souvent de réviser les constitutions nationales, ce qui fait intervenir le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire les peuples souverains.

- participation directe : dans certains Etats (France,...), un référendum a été organisé afin d'autoriser les autorités gouvernementales à ratifier le Traité de Maastricht.

⇒ Il y aurait donc un moment constitutionnel du point de vue procédural.

↳ Le critère matériel de la Charte constitutionnelle : le traité CE n'a pas la taille d'une constitution (314 articles, contre 89 dans la constitution française) et contient des dispositions économiques.

Toutefois, l'analyse du contenu du traité UE permet d'affirmer que l'on est matériellement en présence de dispositions de nature constitutionnelle :

- le traité UE énonce un certain nombre de droits fondamentaux tels que le principe de liberté, du respect des Droits de l'Homme, du respect de la démocratie, d'égalité entre les hommes et les femmes,... autant de principes qui, dans les Etats, relèvent de la constitution.

- les dispositions institutionnelles du traité UE distribuent les pouvoirs : les dispositions relatives au Parlement européen et à ses relations avec le Conseil et la Commission, sont très proches de celles que l'on rencontre dans les constitutions nationales.

- les traités communautaires attribuent des prérogatives transférées par les Etats, mais qui originellement, relevaient de la compétence du législateur national. En France, l'art.34 de la constitution confie au Parlement le soin de légiférer dans le domaine fiscal, mais la compétence en matière de TVA a été transférée aux Communautés : les dispositions du traité CE relatives au domaine fiscal sont en partie de nature constitutionnelle.

⇒ L'analyse relative à la notion de Charte constitutionnelle est très séduisante, mais elle n'est que partiellement convaincante au regard des critères formels et matériels.

C/ La portée de la notion de Charte constitutionnelle.

- Portée symbolique de la notion de Charte constitutionnelle : elle permet d'appréhender le traité UE dans une perspective fédérative.

- Portée politique de la notion de Charte constitutionnelle : cette notion permet d'étatiser l'Union, plus que ne l'aurait permis le recours aux concepts d'OI et de convention internationale. En effet, alors que les anti-européens réduisent la spécificité de l'Union (vague OI très ambitieuse), les pro-européens insistent sur sa particularité intrinsèque, les valeurs qu'elle véhicule et son but, qui est à terme, un fédéralisme européen.

- Portée juridique de la notion de Charte constitutionnelle : elle constitue la norme de référence de l'Union. Les pouvoirs et compétences des institutions ne peuvent donc procéder que de ce texte, et les actes adoptés par les institutions lui seront juridiquement subordonnés.

La question de la supériorité du droit primaire sur le droit dérivé peut être réglée sans recourir à la notion de Charte constitutionnelle. Le traité UE est supérieur à toutes les normes adoptées par les institutions, car :

- il prévoit lui-même l'adoption de certaines normes, et règle leur régime juridique ;

- l'art.230CE prévoit que la CJCE peut apprécier la conformité du droit dérivé au droit primaire.

Section 2 : Les actes adoptés par les institutions ou le droit dérivé.

Afin de mettre en œuvre les compétences conférées aux Communautés, les institutions (Commission, Conseil, Parlement européen) vont adopter des actes juridiques dont la dénomination, les effets et le régime contentieux ont été entièrement déterminés par le droit primaire.

Tous ces actes forment le droit dérivé : on parle aussi d'actes institutionnels, d'actes législatifs, de législation dérivée ou encore de droit secondaire.

Le droit dérivé de l'UE comprend les actes adoptés par les institutions dans le cadre des 3 piliers.

Le droit communautaire dérivé existe depuis 1951 et 1957 : il est le plus important quantitativement, le plus contraignant et surtout le plus élaboré. La 16^{ème} déclaration du Traité de Maastricht invitait les Etats-membres à refondre entièrement le dispositif normatif, mais elle ne produira aucun effet, et le traité d'Amsterdam ne modifiera pas ni la structure, ni les composantes du droit communautaire dérivé.

§1 : Présentation et régime juridique du droit communautaire dérivé.

Le traité UE repose sur 3 piliers, qui génèrent chacun leur propre droit dérivé.

Dans le cadre du 3^{ème} pilier (CJPP), l'art.34UE prévoit que le Conseil, à l'initiative de tout Etat-membre ou de la commission, arrête des positions communes, des décisions-cadres, des décisions et des traités.

Dans le cadre du 2nd pilier (PESC), l'art.11UE dispose que le Conseil peut adopter des stratégies communes (innovation du traité d'Amsterdam), des positions communes et des actions communes.

Dans le cadre du 1^{er} pilier, les institutions peuvent adopter un certain nombre de normes.

A/ Variété des instruments juridiques.

Le droit communautaire dérivé est composé de différents types d'actes. Les institutions ont distingué, dans la base de données CELEX, les actes de la nomenclature officielle, et les actes hors nomenclature. La doctrine communautariste (G.Issac,...) va reprendre et systématiser cette dichotomie.

1) Les actes de la nomenclature officielle.

Les actes de la nomenclature officielle sont des actes dont les caractéristiques sont déterminées par les traités de base. L'art.14CA prévoit 3 sortes d'actes (décision, recommandation et avis), alors que les art.161EA et 249CE prévoient que le Parlement européen, conjointement avec le Conseil (uniquement dans le cadre du traité CE), le Conseil et la Commission, peuvent arrêter 5 sortes d'actes, définis à l'art.249CE :
- le règlement a une portée générale, il est obligatoire dans tous ses éléments, et est directement applicable dans tout Etat-membre.

- la directive lie tout Etat-membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

- la décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

- les recommandations et avis ne lient pas.

La classification opérée par cet article combine plusieurs critères : l'effet obligatoire ou non des actes, leur portée générale ou individuelle, leur complétude ou incomplétude normative, leur destinataire, et leur aptitude à s'appliquer directement ou non dans tous les Etats membres.

Les institutions ne peuvent pas choisir librement d'adopter un type d'acte : elles ne peuvent agir que sur la base des dispositions des traités, qui les contraignent à adopter tel ou tel type d'actes selon les domaines.

a_ Le règlement ou la décision générale CECA.

L'art.14§2CA crée une décision CECA, dont il prévoit qu'elle est obligatoire dans tous ses éléments. En 1957, les articles 249CE et 161EA disposent que le règlement a une portée générale, qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable.

CJCE, 16/7/1956 *Fédéchar* : la Cour précise la signification du concept "obligatoire dans tous ses éléments", et requalifie la décision CECA en "décision générale" lorsqu'elle établit des principes normatifs à portée générale. La "décision générale CECA" équivaut donc aux règlements CE et EA.

Le règlement CE est l'instrument normatif le plus contraignant et le plus complet des Communautés. Il en existe environ 23.000 qui ont vocation à réglementer des situations juridiques très diverses (PAC,...).

↳ La portée générale du règlement : pour la CJCE, le règlement de caractère essentiellement normatif est applicable à des catégories de personnes envisagées abstraitement dans leur ensemble. Comme tout acte de portée générale, le règlement est publié au JOCE.

CJCE, 18/5/1994 *Codorniu* : la décision individuelle se distingue du règlement en ce qu'elle concerne des destinataires nommément désignés, et qu'elle est notifiée et non pas publiée au JOCE.

En raison de sa généralité, le règlement apparaît comme un acte "quasi-législatif" ou "essentiellement normateur ayant un effet absolu" (CJCE, 20/3/1959 *Firma Nold*). Pour la doctrine communautariste, il s'apparente à la loi nationale.

La portée générale du règlement a des incidences en matière contentieuse dans la mesure où le traité prévoit expressément que "les personnes physiques ou morales ne peuvent pas demander l'annulation directe du règlement". Toutefois, les recours devant la CJCE permettant de contester la légalité d'un règlement sont ouverts aux Etats et aux institutions.

↳ Le caractère obligatoire dans tous ses éléments du règlement : chaque disposition du règlement communautaire confère des droits ou impose des obligations, et les destinataires du règlement ne peuvent en aucune manière se soustraire à telle ou telle disposition du règlement (CJCE, 13/2/1979 *Granaria*).

Cet effet contraignant du règlement est immédiat : il déploie ses effets dès sa publication.

Les institutions communautaires disposent, grâce au règlement, d'un pouvoir normatif particulièrement contraignant, ce qui a permis à la CJCE d'affirmer que l'on "ne saurait admettre qu'un Etat-membre ou un particulier applique de manière incomplète ou sélective les dispositions d'un règlement". Le principe de l'effet obligatoire est donc absolu : les institutions disposent d'un pouvoir normatif complet et efficace.

↳ L'applicabilité directe du règlement : le règlement communautaire est doté d'un pouvoir normatif *per se* (pour soi), c'est-à-dire qu'il s'applique en tant que tel dans les droits nationaux, sans être transposé. Il attribue directement des droits ou obligations aux particuliers, et les justiciables des Etats-membres peuvent se prévaloir de son contenu normatif devant leur juge national ou leur administration.

Les Etats-membres sont dans l'obligation juridique de ne rien entreprendre qui puisse porter atteinte à l'autorité et l'effectivité du règlement communautaire. En vertu du principe de la coopération loyale, ils sont même tenus d'assurer la pleine efficacité normative des règlements communautaires, et éventuellement d'assurer l'exécution complète du règlement communautaire.

↳ Classifications : il existe différentes catégories de règlement.

• Les règlements de base sont adoptés par le Conseil en vertu des dispositions du traité CE : ils fixent des principes généraux (ils règlent l'essentiel de la matière à réglementer). Ces actes secondaires relèvent de la catégorie des actes législatifs, le Conseil étant assimilable au législateur des Communautés.

- Les règlements d'exécution sont adoptés par la Commission, pour permettre l'application du règlement de base qui n'est pas assez détaillé pour être efficace. Ce règlement exécutif est qualifiable d'acte tertiaire.

⇒ Une hiérarchie des normes s'instaure entre le Charte constitutionnelle (droit primaire), le règlement de base (droit secondaire) et le règlement d'exécution (droit tertiaire).

- Les règlements conjoints se distinguent des règlements ordinaires : il s'agit toujours d'un règlement de base, mais adopté conjointement par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la "procédure de codécision" (innovation du traité de Maastricht : prévue à l'art.251CE). Cette procédure permet au Parlement européen d'empêcher le Conseil d'adopter un règlement de base, et même lorsque le Conseil est autorisé à adopter le règlement, il est tenu de suivre le point de vue du Parlement. De même, la Commission est tenue de consulter le Parlement européen lorsqu'elle adopte son règlement d'exécution.

Les effets des règlements conjoints, des règlements ordinaires ou des règlements d'exécution, sont toujours les mêmes : ce sont ceux prévus à l'art.249CE.

b_ La directive et la recommandation CECA.

La directive et la recommandation CECA peuvent être adoptée par le Conseil, le Conseil et le Parlement européen (codécision) ou par la Commission. Les traités de base prévoient qu'il s'agit d'actes directifs : l'art.14CA dispose que les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais qu'elles laissent le choix des moyens propres à atteindre ces buts ; les art.248CE et 161EA précisent que la directive lie tout Etat-membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

↳ Adoption et mise en œuvre de la directive : la directive est souvent présentée comme la loi communautaire, c'est-à-dire comme un acte contraignant adopté par les eurocrates. En fait, il y a environ 1.800 directives en vigueur, et leur efficacité normative est très loin de concurrencer le règlement.

Le processus de mise en œuvre des directives est très décentralisé : elle est souvent présentée comme un acte de législation indirect, de législation médiate ou comme issue d'un processus normatif à deux étages. • Le Conseil ou le Conseil et le Parlement européen (codécision) adoptent une directive de base, qui fixe des objectifs à atteindre en des termes généralement peu contraignants (la directive oiseaux de 1979 fixe le principe de l'interdiction de la chasse dans les Etats-membres lors de la période de reproduction des oiseaux migrateurs). Elles sont en générale adoptées à l'unanimité du Conseil.

- La directive doit ensuite être mise en œuvre par les Etats qui en sont les destinataires, étant entendu qu'ils sont liés par les buts qu'elle contient. Les Etats disposent d'un délai de transposition de la directive en droit national (de 1 mois à 3 ans) pendant lequel ils doivent adopter une législation permettant de mettre en œuvre les buts contenus dans la directive. L'absence de transposition en droit interne avant l'expiration du délai constitue un manquement susceptible d'être condamné par la CJCE.

Cette procédure permet de préserver la souveraineté décisionnelle des Etats-membres, le législateur national ayant la possibilité d'adapter le contenu de la directive aux spécificités de son Etat.

↳ L'évolution de la notion de directive : au regard du traité CE, la directive apparaît comme le négatif du règlement, à savoir qu'elle n'est pas directement applicable, qu'elle n'a pas de portée générale, et qu'elle ne lie que les Etats. La directive était donc conçue comme se rattachant à un procédé de collaboration intergouvernemental non contraignant.

Mais, depuis CJCE, 4/12/1974 *Van Duyn*, la directive constitue, au même titre que le règlement, un élément déterminant de la législation communautaire.

- La portée générale de la directive : l'art.249CE prévoit que la directive n'a pas de portée générale, qu'elle ne lie que les Etats, et qu'elle est notifiée à ses destinataires. Toutefois, cet effet relatif est remis en cause : - la mise en œuvre des directives par la législation nationale lui confère une portée générale.

- les directives réglementent généralement des régimes juridiques (assurance, protection du consommateur,...) qui concernent les individus et non pas uniquement 15 Etats.

- les directives conjointes et les directives adressées à tous les Etats (art.253CE) sont publiées au JOCE au même titre que les règlements, de telle sorte qu'elles acquièrent une portée générale.

- CJCE, 22/2/1984 *Kloppenburg* : la directive est un acte qui a une portée générale.

- Le caractère obligatoire de la directive : l'art.249CE dispose que la directive lie quant au résultat à atteindre. Mais cette obligation de résultat est appréhendée si lourdement par la CJCE, qu'elle aboutie en réalité à une quasi-obligation de moyens à la charge Etats.

Les Etats sont expressément contraints de mettre en œuvre la directive, qui les lie comme un règlement. Les Etats doivent adopter une législation conforme à la directive, et ce, pendant le délai de transposition : si cette législation n'est pas adoptée dans les temps, ou qu'elle n'est pas conforme aux buts énoncés dans la directive, l'Etat se trouve dans une situation irrégulière, en ce qu'il viole à la fois l'obligation de transposition contenue dans l'art.249CE, et simultanément la directive elle-même (elle lui impose une obligation de transposition). Cette violation est condamnable par la CJCE.

- L'effet direct de la directive : l'art.189CEE (art.249CE) ne reconnaît pas une telle qualité aux directives, mais la CJCE va s'appuyer sur un raisonnement *a contrario* pour déclarer que "si, en vertu des dispositions de l'art.189CEE, les règlements sont directement applicables et par conséquent susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par l'art.189CEE, en l'occurrence les directives, ne peuvent jamais produire des effets analogues".

CJCE, 4/12/1974 *Van Duyn* a donc étendu aux directives le principe de l'effet direct.

L'expression "effet direct" connaît différents synonymes : effet immédiat, applicabilité directe,...

↳ L'invocabilité des directives : selon le concept procédural d'invocabilité (apparu dans les années 1980), la pleine efficacité des directives suppose que les justiciables puissent demander à leur juge national et à leur administration de bénéficier du contenu de la directive.

On distingue 3 degrés : - l'invocabilité d'interprétation conforme : les juridictions nationales sont tenues d'interpréter la législation nationale conformément aux objectifs des directives communautaires. Ce principe a été posé par CJCE, 10/4/1984 *Van Colson et Kamann*.

- l'invocabilité d'exclusion : un requérant peut demander à son juge d'exclure le droit national contraire à la directive, qu'il s'agisse du droit national de transposition ou non. Le CE pourra ainsi annuler tout acte administratif contraire à une directive ; le CE ou la Cour de cassation pourront empêcher l'application d'une loi contraire à une directive, puisque les directives priment la loi nationale. Ce principe a été posé par CJCE, 23/11/1977 *Enka*.

- l'invocabilité de réparation : si une législation nationale contraire à une directive, provoque un préjudice, les requérants pourront demander au juge national d'engager la responsabilité de l'Etat. La violation du droit communautaire, par l'adoption d'une norme, est de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Ce principe a été posé par CJCE, 19/11/1991 *Francovich*.

- l'invocabilité de substitution autorise le juge national à appliquer le contenu normatif des dispositions d'une directive au lieu et place d'une législation nationale contraire ou défaillante. CJCE, 4/12/1974 *Van Duyn* : le requérant ne pourra bénéficier du contenu de la directive que si la disposition de la directive est d'applicabilité directe, c'est-à-dire être claire, précise et inconditionnelle (juridiquement parfaite).

↳ Les effets de la transposition des directives : une fois transposée, la directive ne disparaît pas, mais continue d'être présente dans l'ordre juridique national en tant que directive communautaire.

En effet, les juges nationaux et l'administration doivent être en mesure, une fois les délais de transposition dépassés, d'apprécier la conformité du droit national à la directive, quitte, en cas de non transposition ou de transposition incorrecte, à faire bénéficier le requérant du contenu même de la directive. Il est donc impérieux de maintenir l'existence d'une directive même transposée afin d'être en mesure continuellement d'apprécier la compatibilité du droit national avec cette directive.

⇒ Alors que le règlement communautaire constitue un acte de législation direct, contraignant, peu respectueux de la souveraineté des Etats ; la directive constitue un procédé de législation à étage, indirect, d'avantage respectueux de la souveraineté normative des Etats.

Par ailleurs, le règlement sert à mettre en œuvre les politiques communautaires intégrées (PAC, politique de la concurrence,...) alors que la directive constitue plutôt un moyen d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des Etats, notamment dans le cadre du marché commun en matière de libre circulation des personnes, des marchandises, des services, ou de reconnaissance mutuelle des diplômes.

c_ La décision et la décision individuelle CECA.

La décision correspond aux décisions administratives individuelles. Elle se caractérise essentiellement par deux éléments : - elles n'ont pas de portée générale, mais sont adressées nommément à un Etat, ou à une personne physique ou morale (entreprise).

- elles ne sont pas publiées, mais notifiées à leur destinataire.

Elles sont obligatoires dans tous leurs éléments (art.249 CE), et CJCE, 6/10/1970 *Franz Grad* leur a reconnu un effet direct.

d_ Les recommandations et les avis.

Les avis et les recommandations (uniquement prévus pour la CE et la CEEA) ne lient pas. On parle aussi d'actes recommandatoires, en ce sens que, en adoptant ces actes, les institutions indiquent aux Etats et autres institutions leur point de vue sur telle question précise relevant des politiques communautaires.

Ces actes recommandatoires semblent être dénués de toute force contraignante, mais la doctrine est partagée : - un premier courant estime que ces actes sont dépourvus de toute valeur contraignante ;

- un second courant estime que tout Etat destinataire d'un avis ou recommandation, est tenu de s'y conformer, faute de quoi il commettrait un manquement susceptible d'être sanctionné par la CJCE ;

- un troisième mouvement estime que les avis et recommandations ne sont pas contraignants, mais sans que cela ne leur ôte leur qualité juridique.

CJCE, 13/12/1989 *Grimaldi* : les avis et recommandations sont des actes juridiques à part entière, car ils sont appliqués par les institutions, et car les traités prévoient leur adoption.

2) Les actes hors nomenclature.

Les institutions communautaires adoptent parfois des actes autres que ceux expressément définis dans la nomenclature officielle : la doctrine les a qualifiés d'actes "hors nomenclature".

a_ Les actes atypiques.

Les actes atypiques portent les mêmes noms que les actes de l'art.249CE, mais ont des effets différents.

• Les règlements intérieurs (adoptés par la Commission, le Conseil et le Parlement) ne produisent pas d'effets externes, n'ont pas de portée générale, et la question de leur applicabilité directe n'a aucun sens. Ils sont toutefois contraignants pour l'institution qui s'en est dotée (CJCE, 23/8/1988 *Grèce c/ Conseil*).

La CJCE et le TPI adoptent aussi un règlement de procédure.

• Les directives de négociation (art.300CE) sont adoptées par le Conseil des ministres à l'adresse de la Commission, notamment lorsqu'elle est chargée de négocier un accord international. A la différence de celles de l'art.249CE, ces directives s'adressent à la Commission qui ne les transpose pas.

- Les décisions *sui generis* (ne relevant d'aucune catégorie préexistante) sont adoptées par le Conseil, notamment lorsqu'il décide un accord international : elles ont un effet intracommunautaire.
- Les avis de la Commission s'inscrivent dans la procédure du recours en manquement : la Commission, gardienne des traités, est investie par l'art.226CE du pouvoir de mener des enquêtes et de relever les manquements des Etats (violations du droit communautaire). Elle émet un avis motivé à l'encontre de l'Etat incriminé, indiquées précisément les normes nationales contraires au droit communautaire. Si l'Etat incriminé ne régularise pas sa situation normative au regard du droit communautaire, la Commission saisira la CJCE, afin qu'elle prononce le cas échéant un arrêt de manquement.
- La CIJ rend des avis de compatibilité de l'accord externe avec le droit primaire, lorsqu'elle est saisie par un Etat, la Commission ou le Conseil d'une demande de contrôle *a priori* sur la conformité au droit primaire d'un accord international que la Commission est en train de négocier (art.300 al6CE). Si l'avis de la CJCE : - est positif, le Conseil peut soit conclure la convention (en étant sûr de sa compatibilité avec le droit primaire), soit ne pas conclure l'accord : l'avis de la CJCE n'est pas contraignant pour le Conseil.

- est négatif, le Conseil est lié par cet avis : il ne pourra pas conclure l'accord externe sauf s'il active l'art.48UE relatif à la révision des traités communautaires.

b_ Les actes des institutions non prévus par les traités.

Les institutions communautaires adoptent des instruments non prévus par les traités.

- Les lignes directrices constituent des pseudo-décisions adoptées par la Commission : elles s'imposent uniquement à la Commission et déterminent sa compétence décisionnelle dans le domaine de la concurrence et des aides. Originellement, ces compétences devaient être déterminées par des règlements adoptés par le Conseil, mais comme il n'a jamais statué, la Commission a pris le relais.
- Les livres blancs (sur l'emploi, sur la réforme des institutions,...) et les livres verts (sur l'agriculture,...) sont produits par le Conseil et surtout la Commission : ils constituent des programmes législatifs à venir que la Commission et le Conseil vont mettre en œuvre. Ils permettent d'informer les citoyens européens, médias, et gouvernements des orientations législatives à venir. Ils n'ont aucun effet juridique contraignant.

c_ Les actes organiques.

Des accords inter-institutionnels ou des déclarations communes à plusieurs institutions viennent parfois améliorer les procédures décisionnelles, principalement en matière budgétaire (ex : les accords du 18/6/1999), et "législative" (accords du 21/10/1993 sur la codécision). Ces actes sont qualifiables d'actes organiques en ce qu'ils ont vocation à compléter les processus décisionnels prévus par les traités de base. On peut parler d'actes organiques en opérant une analogie avec les lois organiques en droit constitutionnel français, qui complètent les dispositions constitutionnelles.

B/ Uniformité du régime juridique des actes communautaires.

1) Le principe de non-inversion des instruments normatifs.

Le Conseil et la Commission n'ont pas un pouvoir décisionnel général : ils ne peuvent adopter des normes communautaires qu'en vertu d'une disposition expresse du traité (principe d'attribution des compétences). Or, très généralement, le traité précise l'instrument normatif qu'ils doivent adopter : ils sont alors tenus d'adopter le type d'acte indiqué, et ne peuvent pas adopter un autre acte.

Toutefois, certains articles du traité CE prévoient juste que les institutions adopteront les "mesures qui s'imposent" : elles peuvent alors adopter l'acte de son choix. Dans quelques hypothèses, les institutions communautaires disposent donc d'une liberté dans le choix de l'instrument normatif.

2) Publication des actes communautaires.

Les actes communautaires sont publiés au Journal Officiel des Communautés Européennes.

- La série L (législatif) : les règlements conjoints, les règlements ordinaires, les directives conjointes et les directives adressées à tous les Etats sont publiés dans la partie A ("actes dont la publication est une condition de leur applicabilité") ; les directives ordinaires, celles qui sont notifiées aux Etats, les décisions et éventuellement les avis et recommandations sont publiées dans la partie B ("actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité"). Cette partie B est plutôt informative.
- La série C (communication) : les institutions y font état de proposition d'actes communautaires, de l'avancement de négociations internationales, et éventuellement de publication de décision de la CJCE.

Les actes communautaires publiés dans la partie A de la série L entrent en vigueur, par principe le 20^{ème} jour après leur publication, mais les institutions peuvent décider d'avancer cette date (le délai ne peut pas être inférieur à 3 jours), ou de la retarder au-delà des 20 jours. Le délai court du jour où le JOCE est disponible à l'Office des Publications Officielles des Communautés Européennes (OPOCE).

La directive entre en vigueur le 20^{ème} jour de leur publication (= devient obligatoire pour les Etats), et le délai de transposition qu'elle contient (1 mois, 2 mois, plusieurs années,...) s'ouvrira à partir de ce jour.

3) La notification des actes communautaires.

Les décisions individuelles et les directives ordinaires sont notifiées à leur destinataire.

Une décision sera notifiée à la personne physique ou morale par voie postale avec accusé de réception.

Une décision ou directive adressée à un Etat sera notifiée par voie diplomatique : les Etats membres ont un représentant permanent à Bruxelles, chargé de les représenter auprès de l'Union. Ce représentant notifiera à l'Etat auquel il est rattaché, qu'une décision ou directive lui est adressée.

C/ La notion d'actes législatifs communautaires.

1) La procédure de co-décision, entendue comme procédure législative.

La procédure décisionnelle à l'échelon communautaire commence toujours par une proposition de la Commission et se termine toujours par une décision du Conseil, mais l'intervention du Parlement européen varie selon les procédures décisionnelles.

- La procédure de consultation : la Commission propose un texte, le Parlement européen est consulté et émet un avis non contraignant, puis le conseil décide (libre de suivre ou non l'avis du Parlement).

- La procédure d'avis conforme : après proposition de la Commission, le Conseil ne peut statuer que conformément à l'avis rendu par le Parlement européen. Cette procédure ne s'applique que pour la conclusion d'accords d'association, et pour la modification des règles de vote et d'élection du Parlement.

- La procédure de coopération (mise en place par l'Acte Unique Européen, et largement étendue avec le traité de Maastricht de 1992) : la proposition de la Commission est soumise au Parlement européen qui peut :
 - l'accepter, auquel cas le Conseil adopte la proposition d'acte ;

- la rejeter ou proposer des amendements, auquel cas le Conseil ne pourra passer outre le rejet ou les amendements qu'en votant à l'unanimité de ses membres.

- La procédure de codécision (art.251CE) : le traité de Maastricht a introduit cette procédure dans une vingtaine de cas, et le traité d'Amsterdam la rendue applicable dans plus de 35 secteurs (politique sociale européenne, libre circulation des personnes, santé publique, éducation, formation professionnelle, marché intérieur,...) en la substituant à la procédure de coopération, désormais cantonnée au domaine monétaire.

Elle permet au Parlement européen de participer à l'adoption de l'acte communautaire, mais ne l'érige pas encore au rang d'organe décideur suprême de l'Union : il est consulté sur la proposition de la Commission, et :

- accepte : le Conseil peut adopter l'acte ;

- refuse : le Conseil ne peut pas passer outre ce refus. Le Parlement a donc un droit de veto ;

- propose des amendements que le Conseil peut accepter (la proposition d'acte est adoptée) ou refuser. Dans ce cas, un Comité de conciliation (15 parlementaires et les ministres des Etats intéressés par le projet d'acte) est réuni : s'il aboutit à un échec, le Conseil ne pourra pas adopter l'acte ; mais en cas de compromis, après une ultime consultation du Parlement, le Conseil pourra adopter la proposition d'acte.

L'acte adopté par le biais de cette procédure sera un acte conjoint, c'est-à-dire signé du Président du Parlement européen et du Président du Conseil, et imputable à ces deux institutions.

Cette procédure de codécision devrait se généraliser à l'avenir, en ce qu'elle fait intervenir les trois institutions communautaires qui chacune incarne une certaine légitimité : fédérative (Commission), populaire (Parlement européen) ou étatique (Conseil).

2) Les actes conjoints comme actes législatifs.

La procédure de codécision permet l'adoption de règlements, directives et décisions conjoints.

Le règlement conjoint peut être considéré comme l'acte législatif communautaire en ce qu'il est issu d'une procédure législative lourde et qu'il est le plus contraignant pour ses destinataires (portée générale).

§2 : Les caractères du droit communautaire dérivé.

Les effets des traités communautaires sont régis par les règles du droit international public. Mais ces règles ne peuvent pas s'appliquer au droit dérivé, car il ne s'agit pas de traités internationaux.

L'art.249CE définit les effets normatifs du droit dérivé, mais ne donne aucune indication concernant la primauté et l'effet direct. C'est donc la CJCE qui a défini les caractères et les effets du droit dérivé, par deux décisions fondamentales : CJCE, 5/2/1963 *Van Gend en Loos* et CJCE, 15/7/1964 *Costa c/ E.N.E.L.*

A/ L'applicabilité immédiate du droit communautaire sur le droit des Etats membres.

La notion d'applicabilité immédiate renvoie au concept du droit international public relatif à la manière dont un traité international va s'appliquer dans les ordres juridiques nationaux.

Pour le courant dualiste (transformiste : Allemagne, Italie), les ordres juridiques national et international sont séparés. Le droit international ne peut donc s'appliquer dans le droit des Etats membres que s'il revêt la forme d'une norme nationale (généralement une loi). Le traité sera retranscrit dans une loi nationale, et son contenu s'appliquera en qualité de loi. Il y a donc une réception du droit international.

Pour le courant moniste (intégratiste : France, Espagne, Portugal), le traité international s'applique en tant que tel dans l'ordre juridique national moniste. Selon cette conception, le droit est un ensemble de normes qui peuvent être soit nationale soit internationale. Rien n'empêche l'Etat moniste de faire prévaloir la constitution sur le traité international : le droit international a un rang simplement supérieur à la loi.

CJCE, 5/2/1963 *Van Gend en Loos* a posé le principe de l'effet immédiat de l'ensemble du droit communautaire :

- les traités communautaires s'appliquent dès leur entrée en vigueur dans les ordres juridiques des Etats en tant que traité. L'Italie et l'Allemagne ont toutefois transposé ces traités au rang de loi, mais en Italie, cette loi prime toutes les normes antérieures ou postérieures qui lui seraient contraires.

- le droit communautaire dérivé s'applique en tant que tel dans les ordres juridiques des Etats, dès son entrée en vigueur : il coexiste à côté des normes nationales, et ne peut pas être transformé.

B/ La primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres.

1) Reconnaissance communautaire et portée du principe par la CJCE.

CJCE, 15/7/1964 *Costa c/ ENEL* affirme que le droit communautaire prime le droit national contraire qu'il soit antérieur ou postérieur. La notion même de communauté européenne suppose une application uniforme et complète du droit communautaire dans tous les Etats membres.

Selon la CJCE, tout le droit communautaire contraignant (ni les avis ni les recommandations) prime donc l'ensemble des normes nationales, y compris les normes constitutionnelles : c'est une primauté absolue.

CJCE, 9/3/1978 *Simmenthal* confirme la jurisprudence *Costa* et prévoit que le juge national est habilité à écarter une loi nationale contraire au droit communautaire même si le droit national lui interdit de le faire.

2) Réception du principe de la primauté à l'échelon national.

a_ Le droit communautaire et la Constitution.

Le Conseil constitutionnel considère que la Constitution ne peut pas être opposée au droit dérivée, car le droit primaire étant conforme à la Constitution, le droit dérivé est aussi conforme à la Constitution.

- Les traités communautaires existants sont considérés comme étant conforme à la Constitution.

- Les traités communautaires futurs : - seront intégrés à l'ordre juridique national dès leur ratification.

- peuvent être soumis au Conseil constitutionnel, en cas de doute sur leur conformité à la Constitution. Si le Conseil ne décèle aucune contrariété, le traité sera ratifié ; mais en cas de contrariété, une révision de la Constitution (art.54) est nécessaire avant que le chef d'Etat ne ratifie le traité sur autorisation du Parlement (art.53) ou du peuple (art.11).

Le traité de Maastricht a nécessité une révision de la Constitution, car le Conseil constitutionnel a estimé que le passage à la monnaie unique, la politique des visas ainsi que la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales portaient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale : un titre 15 autorisant le transfert de compétences au profit de l'Union a été ajouté à la Constitution. Le traité a été ratifié après le référendum du 20/9/1992.

Le traité d'Amsterdam a aussi nécessité une révision de la Constitution, du fait d'une incompatibilité à propos de la politique des visas. Le traité a été ratifié le 23/3/1999 après autorisation du Parlement.

b_ Le droit communautaire et les lois nationales.

- Le Conseil constitutionnel : CC, 15/1/1975 *IVG* se déclare incompétent pour se prononcer sur la conventionnalité d'une loi au motif qu'une loi contraire à un traité n'est pas contraire à la constitution, et que l'art.61 ne lui donne compétence que pour exercer un contrôle de constitutionnalité de la loi. Il ne peut donc pas apprécier la conformité d'une loi au droit communautaire.

Toutefois, en tant que juge des élections, il accepte d'apprécier la conformité des lois électorales à la CEDH (CC, 1988 5^{ème} circonscription du Val d'Oise) en appliquant l'art.55 de la constitution.

- La Cour de cassation : Ch.mixte, 24/5/1975 *Société des cafés J.Vabre* accepte de mettre en œuvre la primauté du droit communautaire, et de rendre inapplicable une loi qui y serait déclarée contraire.

- Le Conseil d'Etat : CE, 20/10/1989 *Nicolo* accepte d'apprécier la compatibilité d'une loi postérieure avec certaines dispositions du traité de Rome. Le Conseil d'Etat renonce ainsi à sa jurisprudence consistant à dire qu'une loi contraire à un traité est contraire à la Constitution en ce qu'elle viole le principe de l'art.55, alors qu'il s'estime incompétent pour apprécier la constitutionnalité des lois.

Par la suite, le Conseil d'Etat va étendre cette jurisprudence en reconnaissance la primauté sur la loi d'un règlement communautaire (CE, 1990 *Boisdet*) et d'une directive communautaire (CE, 1992 *Rohrmans*).

Désormais, pour le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, toute loi nationale contraire aux traités communautaires, aux règlements, ou aux directives sera inapplicable au cas d'espèce.

- Vers une remise en cause de la primauté ? CE, 30/10/1998 *Sarran* accepte d'apprécier la conventionnalité des lois, mais refuse de faire primer le traité s'il s'avère contraire à la Constitution. Il exerce donc un contrôle de constitutionnalité des conventions internationales. Cette décision concernait la CEDH et non pas le droit communautaire, mais dans l'avenir, le Conseil d'Etat pourrait refuser de faire primer une norme communautaire sur le droit national en arguant de son inconstitutionnalité.

c_ Le droit communautaire et les actes administratifs.

Le juge administratif accepte de contrôler la compatibilité de tous les actes administratifs antérieurs et postérieurs envers tout le droit communautaire.

CE, 3/1/1989 *Alitalia* : en vertu de la théorie des changements des circonstances de droit, l'administration est tenue, sur demande des administrés, d'abroger un acte administratif contraire au droit communautaire.

C/ L'effet direct du droit communautaire au profit des justiciables des Etats membres.

Le droit communautaire, du fait de sa primauté sur les droits nationaux, a vocation à conférer aux particuliers des droits justiciables devant les juridictions nationales voire devant la CJCE.

La notion d'effet direct est complexe à cerner : les traités ne la définissent pas, et la CJCE a longtemps employé une terminologie non fixée (effet direct, applicabilité directe, caractère directement applicable, disposition self-executing,...) avant de recourir dans les années 1990 à la notion d'invocabilité.

La doctrine administrativiste employait ces différents termes sans distinguer, mais depuis 1998 elle semble employer les concepts de la CJCE et de la doctrine communautariste.

1) La reconnaissance communautaire et la signification du principe.

CJCE, 5/2/1963 *Van Gend en Loos* était interrogée sur le point de savoir si les dispositions du traité CEE sont susceptibles de produire des effets au profit des particuliers. Deux solutions étaient envisageables : - selon une lecture strictement internationaliste, le traité CEE est une convention internationale classique qui ne crée des droits et obligations qu'au profit des seuls Etats. Un traité international ne peut conférer de droits invocables en justice au profit des particuliers que si les Etats à l'origine de la convention ont clairement manifesté leurs intentions en ce sens dans la convention.

- faire de l'effet direct du traité CEE au profit des particuliers, un principe de base.

La CJCE pose la règle selon laquelle, bien que conclu sous la forme d'un accord externe, le traité CEE instaure un nouvel ordre juridique international et de ce fait, outre qu'il crée des droits et des obligations entre les Etats, il a vocation à conférer des droits aux particuliers.

La CJCE en a déduit que, les particuliers étant les destinataires des droits contenus dans le traité CEE, ils ont le droit de demander, devant leur juge national et leur administration, à bénéficier du contenu des dispositions du droit primaire.

⇒ L'effet direct est un principe normatif qui signifie que, par principe, le droit communautaire est de nature à conférer des droits au profit des citoyens de l'UE, qu'ils pourront invoquer devant les juridictions étatiques. Le droit communautaire au fond, complète le patrimoine juridique des citoyens de l'UE.

2) L'effet direct des différentes catégories de normes du droit communautaire.

a_ Les différents types d'invocabilité : autre figure de l'effet direct.

La notion d'effet direct permet aux particuliers de bénéficier du contenu du droit communautaire. Le CJCE va affiner cette notion en se demandant ce que recherche le requérant lorsqu'il agit devant le juge national ou devant l'administration : elle va alors systématiser la notion d'invocabilité.

- L'invocabilité d'interprétation : un justiciable peut demander, dans le cadre d'un recours administratif ou d'un recours contentieux, que l'administration ou le juge national interprète le droit national dans le sens des dispositions du droit communautaire. L'invocabilité d'interprétation joue aussi *a priori* : le législateur ou l'administration en adoptant une loi ou un acte administratif doit tenir compte du droit communautaire.
- L'invocabilité d'exclusion : un justiciable peut agir devant l'administration ou le juge national en vue de faire annuler un acte administratif contraire au droit communautaire. Dans le cas d'une loi contraire au droit communautaire, le juge national ne pourra pas l'invalidier, mais devra écarter son application au cas d'espèce. Le Conseil constitutionnel est la seule autorité habilitée à annuler la loi, mais uniquement *a priori* et seulement pour inconstitutionnalité : il refuse de contrôler la conformité au droit communautaire d'une loi, même non encore promulguée (CC, 15/1/1975 *IVG*).
- L'invocabilité de réparation : un justiciable peut demander à l'administration ou au juge national à ce que la responsabilité de l'Etat soit engagée, lorsqu'il a subi un préjudice du fait de la violation du droit communautaire par le droit national : pour l'administration (Etat puissance publique) ce sera une responsabilité pour faute simple ; pour l'Etat législateur, aucun régime de responsabilité n'est organisé, mais on peut penser que ce sera une responsabilité sans faute.
- L'invocabilité de substitution (déclencheur de l'effet direct) : un requérant qui demande et obtient l'exclusion d'une norme nationale contraire au droit communautaire, ne bénéficie pas automatiquement des dispositions de la norme communautaire en cause, mais il peut demander qu'elle soit substituée à la norme nationale exclue, car contraire au droit communautaire. Le bénéfice de l'application de la norme communautaire est l'effet direct de la norme communautaire.

⇒ En l'état actuel de la jurisprudence de la CJCE, l'effet direct est la possibilité de bénéficier d'une norme communautaire dans l'hypothèse de l'invocabilité de substitution. Jusqu'à la fin des années 1980, la CJCE employait le concept d'effet direct de façon extensive : il recouvrait à la fois l'interprétation, l'exclusion, la réparation et la substitution. Mais elle a progressivement affiné cette notion en recourant au concept d'invocabilité : - l'invocabilité minimale (interprétation, exclusion, réparation) est toujours possible.

- l'invocabilité maximale (substitution) permet au requérant, sous certaines conditions, de bénéficier du contenu des dispositions du droit communautaire. Cette invocabilité n'est pas automatique.

L'invocabilité horizontale permet à un individu d'opposer le droit communautaire à un autre individu.

L'invocabilité verticale permet aux personnes morales et physiques d'opposer le droit communautaire à l'Etat, notamment dans la logique de l'invocabilité d'exclusion.

b_ L'effet direct des traités.

Le justiciable peut toujours, devant son juge ou son administration, bénéficier de l'invocabilité minimale (interprétation, réparation, exclusion) en ce qui concerne les traités.

Au titre de l'invocabilité maximale, la CJCE estime que le requérant ne peut demander le bénéfice d'une norme contenue dans le droit primaire, que si elle est claire, précise et inconditionnelle.

Les dispositions liminaires, l'art.18CE sur la citoyenneté européenne,... ne sont pas considérées comme des normes pourvues de l'effet direct, mais certaines dispositions sur le droit de la concurrence sont juridiquement parfaites, ce qui permet aux personnes physiques ou morales d'en bénéficier.

La CJCE reconnaît à certaines dispositions du traité CE : - un effet direct vertical, notamment en matière de concurrence : un individu peut demander à ce que ces règles soient substituées aux normes nationales.

- un effet direct complet (vertical et horizontal) : un individu peut les opposer à l'Etat ou à d'autres individus (art.141CE relatif à l'égalité homme/femme).

c_ L'effet direct des règlements et des décisions.

L'art.249CE dispose que le règlement est directement applicable, ce qui est synonyme d'effet direct : les personnes physiques et morales peuvent donc invoquer le contenu normatif du règlement contre toutes les normes nationales contraires.

La CJCE a posé le principe de l'effet direct des décisions individuelles CE, dont l'art.249 CE dispose simplement qu'elles sont obligatoires dans tous leurs éléments, sans rien prévoir quant à leur effet direct.

d_ L'effet direct des directives.

☞ La position du juge communautaire : l'art.249CE ne précise rien quant à l'effectivité des directives.

CJCE, 4/12/1974 *Van Duyn* pose la règle selon laquelle ce n'est pas parce que l'art.249CE prévoit que l'effet direct ne bénéficie qu'aux règlements, que la directive ne pourrait pas en bénéficier, alors que cet effet direct est nécessaire pour garantir l'effet utile de la directive. La CJCE procède donc à une sorte de révision jurisprudentielle du traité CEE en déduisant du système général des traités, un effet direct des directives que le traité ne prévoit pas. Les Etats vont très mal ressentir ce coup de force.

Cette jurisprudence *Van Duyn* supprime *a priori* toute distinction nette entre le règlement et la directive puisque ces deux types de normes sont invocables devant l'administration et le juge national.

Toutefois, la directive n'a un effet direct que si elle est claire, précise et inconditionnelle, alors que le règlement est immédiatement pourvu de cet effet. De plus, la directive n'a qu'un effet direct vertical (CJCE, 26/2/1986 *Marschall*), alors que le règlement bénéficie d'une invocabilité complète.

☞ La position du Conseil d'Etat : la France a longtemps eu une conception internationaliste de la directive, et le Conseil d'Etat a longtemps été réticent à la bonne mise en œuvre du droit communautaire.

- CE, 22/12/1978 *Cohn-Bendit* : Cohn-Bendit conteste une décision du ministre de l'intérieur, qui serait contraire à une directive réglementant le droit de séjour sur le territoire des Etats membres. Le Conseil d'Etat pose 3 règles : - la directive communautaire n'est pas pourvue de l'effet direct : l'art.249CE prévoit qu'elle ne s'adresse qu'aux Etats, et qu'elle n'est obligatoire que pour eux.

- un requérant (personne morale ou physique) ne peut pas invoquer une directive à l'encontre d'une mesure individuelle : elle n'est pas invocable contre les décisions non réglementaires.

- le Conseil d'Etat ferme la porte au recours direct mettant en cause une décision individuelle et une directive, mais il laisse la possibilité d'exciper l'illégalité de la norme nationale sur le fondement de laquelle la décision individuelle est prise. L'administration ou le juge national pourra donc être amené à apprécier la légalité d'une norme nationale située entre la mesure individuelle et la directive, et à annuler la mesure individuelle si la norme nationale est contraire à la directive.

Cette exception d'illégalité a été admise par TA Lyon 1979 *Stasi* et CE, 8/7/1991 *Palazzi*. Il n'y a que dans ce cadre que l'invocabilité des directives contre les mesures non réglementaires est possible.

- Le Conseil d'Etat refuse de reconnaître une invocabilité maximale à une directive : le requérant ne peut pas bénéficier du contenu normatif d'une directive en lieu et place du droit national contraire.

- Invocabilité d'interprétation : le Conseil d'Etat accepte d'interpréter une loi ou un acte administratif au regard d'une directive.

- Invocabilité d'exclusion : le Conseil d'Etat écarte l'application au cas d'espèce d'une loi nationale contraire à une directive (CE, 28/2/1992 *Rothmans International*), qu'il s'agisse ou non d'une loi de transposition de la directive, et il annule les actes administratifs contraires à la directive qu'il s'agisse d'un acte de transposition (CE, 28/9/1984 *Confédération Nationale des Sociétés Protectrice des Animaux*) ou non (CE, 7/12/1984 *Fédération française des sociétés de protection de la nature*).

- Invocabilité de réparation : le Conseil d'Etat engage la responsabilité de l'Etat lorsqu'un acte administratif contraire à une directive, provoque un dommage (CE, 1992 *Rothmans International*), mais il n'a pas encore apporté de réponse en cas de dommage provoqué par une loi contraire à une directive. En 1992, il avait l'occasion de répondre (arrêté ministériel pris en application d'une loi), mais il a préféré faire porter la responsabilité sur l'Etat puissance publique plutôt que sur l'Etat législateur.

- CE, 30/10/1996 *Cabinet Revers et Badelon* ; CE, 6/2/1998 *Tete* ; CE, 20/5/1998 *Commune du Piemont de Barr* : dans ces trois affaires, une norme nationale s'intercale entre des mesures individuelles et une directive : - le Conseil d'Etat systématise l'exception d'illégalité pour permettre aux personnes morales et physiques de bénéficier de la directive au titre de l'invocabilité de réparation, interprétation ou exclusion.

- le Conseil d'Etat commence à distinguer entre l'effet direct et l'invocabilité.

- le Conseil d'Etat réussit à maintenir sa conception des directives (elles ne s'adressent qu'aux Etats et ne sont obligatoires que pour eux) tout en permettant aux justiciables de profiter des directives par le biais de l'exception d'illégalité. Il refuse toujours l'invocabilité de substitution, mais, dans ces 3 décisions, la distinction entre exception d'illégalité et invocabilité de substitution n'est pas nette : dans l'arrêt *Commune du Piemont de Barr*, il a déclaré illégale une procédure de passation de marchés contraire à une directive, et a obligé la commune à recommencer toute la procédure en respectant la directive : le contenu de la directive a été substitué au droit national.

Chapitre 2 : Le système juridictionnel des Communautés européennes.

La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, créée par le traité CECA, était chargée de trancher les litiges susceptibles de naître entre les institutions et entre les Etats membres et les institutions. En 1957, les traités de Rome ont institué la Cour de Justice des Communautés Européennes à savoir une cour unique chargée de trancher tout litige né de l'application des 3 traités.

Depuis le traité de Maastricht, la CJCE est commune aux trois piliers de l'Union, de telle sorte qu'elle est la Cour de Justice de l'Union Européenne. L'expression pouvoir judiciaire peut se comprendre d'un point de vue : - organique. La CJCE est une institution au même titre que le Parlement, la Commission, le Conseil ou la Cour des comptes. Elle est dotée de pouvoirs spéciaux, et incarne la légitimité judiciaire de l'Union. Depuis 1988, elle est aidée par le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

- fonctionnel. La CJCE est la seule autorité chargée d'interpréter tout le droit communautaire, en dernier ressort, et ses décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée et de la force exécutoire. Elle dispose aussi de prérogatives lui permettant de sanctionner un Etat qui ne respecte pas ses obligations.

Les Etats critiquent parfois ce pouvoir judiciaire, car ils sont contraints de se plier aux décisions de la CJCE, alors qu'elle ne représente ni le peuple européen ni les Etats. La notion de gouvernement des juges peut toutefois être contrée, car ce sont les Etats qui ont instauré cette justice communautaire, et car ils n'ont jamais remis en cause le principe de cette justice, ni même une prérogative du juge communautaire.

La justice communautaire se situe à mi-chemin entre une justice internationale classique et une justice étatique. Pour G.Isaac, le modèle de la justice internationale est dépassé : les rédacteurs des traités ont souhaité attribuer à la CJCE un rôle de juge interne et non d'arbitre international. En effet, les Etats ont accepté le principe d'une justice obligatoire ; les Etats, les institutions communautaires, et les particuliers peuvent saisir la CJCE ; elle détient des prérogatives comparables à celles des juridictions étatiques.

Section 1 : Les organes judiciaires des Communautés Européennes.

§1 : La Cour de Justice des Communautés Européennes et le Tribunal de Première Instance.

A/ La Cour de Justice des Communautés Européennes.

La Cour de Justice des Communautés Européennes siège à Strasbourg.

1) Composition et formation de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

a_ La composition de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

- La CJCE comprend 15 juges, désigné par commun accord des gouvernements des Etats (art.223 CE). Leur mandat dure 6 ans, et est renouvelable : il y a un renouvellement partiel tous les 3 ans.

Ils sont choisis par les représentants des gouvernements des Etats, qui se réunissent au Conseil pour proposer un ou plusieurs candidats, puis adoptent l'acte de nomination des juges de la Cour à l'unanimité.

Afin d'assurer l'indépendance des juges vis-à-vis des Etats, l'art.223 CE ne prévoit aucune condition quant à leur nationalité : un Etat peut présenter un juge de n'importe quelle nationalité, même non communautaire. Toutefois, les Etats ont toujours proposé des juges de leur nationalité, en estimant que les grandes traditions juridiques propres aux Etats doivent être respectées au sein de la Cour de Justice.

L'art.223 exige que les juges soient aptes à exercer de hautes fonctions juridictionnelles ou qu'ils possèdent des compétences notoires : on refuse l'idée de juges qui aient une formation politique.

- Les avocats généraux assistent les juges : ils sont huit, mais un neuvième est actuellement nommé à titre provisoire (art.222 CE). Ils sont nommés pour un mandat de 6 ans, et sont renouvelés partiellement tous les 3 ans. Les conditions d'indépendance et de compétence sont les mêmes que pour les juges.

Ils ont une fonction comparable à celle du Commissaire du Gouvernement (devant le juge administratif français) : ils proposent une solution juridique au litige, dans des conclusions qui ne lient pas les juges.

- Les référendaires assistent les avocats généraux : en général, il y en a au moins 3 par avocat général. Ils sont chargés d'effectuer les recherches et de proposer des éléments de solutions à l'avocat général.

- Le président de la CJCE est nommé pour un mandat de 3 ans (renouvelable) par les juges en leur sein. Il n'a pas de compétences contentieuses spéciales, mais peut, par voie d'ordonnance reporter une affaire, la radier ou la déclarer irrecevable. Il assure la présidence des audiences et des délibérations.

- Le greffier de la CJCE est nommé pour 6 ans. Il assiste les juges et les avocats généraux, réceptionne les plaintes, transmet les dossiers et mémoires des requérants aux avocats généraux, au juge et aux avocats des parties, et assure la gestion de la publicité des arrêts de la Cour au recueil : il est le relais entre les requérants et la partie attaquée. Il a aussi une fonction d'administration (gestion financière de la Cour).

b_ Les formations de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La CJCE siège normalement en formation plénière, avec un quorum minimum de 9 juges.

Des formations restreintes ont toutefois été mises en place en 1995, en raison de la lourdeur et de la lenteur de la procédure : la CJCE comprend désormais 4 chambres de 3 juges, et 2 chambres de 7 juges.

Ces formations restreintes sont simplement chargées de l'instruction des dossiers, mais la CJCE a admis qu'elles puissent juger de recours exercés par des particuliers ou des renvois préjudiciels en interprétation, à condition qu'ils ne soulèvent pas de difficultés particulières. Le traité CE permet d'attribuer certains contentieux aux chambres, notamment le contentieux des fonctionnaires contre les institutions : le président de la CJCE désignera les chambres. Un arrêt rendu en formation plénière a plus d'importance.

2) La procédure devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La procédure devant la CJCE ressemble à celle mise en œuvre devant la juridiction administrative française : elle est contradictoire, publique, inquisitoriale, et mixte (une phase écrite et une phase orale).

- La phase écrite débute par une requête introductive d'instance : la partie demanderesse présente sa plainte au greffe de la CJCE, sous la forme d'un mémoire dans lequel elle expose l'objet du litige, les arguments juridiques à la base de sa demande et sa demande (annulation d'un acte, engagement de la responsabilité des Communautés). Cette requête doit être déposée au greffe dans un délai variable selon le type de contentieux (en matière d'annulation d'un acte communautaire, le traité CECA prévoit un délai d'un mois, et les traités CE et CEEA prévoient un délai de 2 mois). La demande du requérant est alors inscrite au rôle de la CJCE, et le Président de la CJCE désigne un juge rapporteur chargé d'instruire l'affaire en fait et en droit, ainsi qu'un avocat général chargé d'établir des conclusions propres à éclairer la Cour sur la solution à apporter au litige. Une fois le greffier saisi de la demande, la partie adverse se voit notifier la plainte : elle dispose alors d'un délai d'un mois pour présenter son mémoire en défense.

Chaque partie peut ensuite adresser un mémoire en réplique, afin de préciser le contenu de la demande de la partie attaquante et les réponses de la partie attaquée.

Le Président de la CJCE clôt la phase écrite sur demande du juge rapporteur, et détermine une date pour la seconde phase de la procédure.

- La phase orale est constituée de la lecture du rapport d'audience du juge rapporteur, des plaidoiries des avocats des parties, et des conclusions de l'avocat général. En réalité, le rapport d'audience et les conclusions sont rédigés, et les parties au litige en prennent connaissance avant la date dite de la phase orale, qui en réalité, se limite aux plaidoiries et aux références de l'affaire en cause.

- Le délibéré s'ouvre après les lectures des conclusions de l'avocat général. Il permet aux juges de prendre une décision et de rédiger l'arrêt, qui sera rendu en audience publique à une date fixée par le Président.

B/ Le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

1) La création du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

Dès les années 1970, la CJCE va connaître des difficultés pour rendre ses arrêts dans des délais raisonnables (le délai de jugement en matière de renvoi préjudiciel en interprétation était inférieur à 8 mois au début des années 1970, mais il a été porté à 22 mois à partir des années 1980).

La CJCE a alors sollicité la création d'un tribunal exerçant un certain nombre de compétences afin de désengorger la CJCE et donc de raccourcir les délais d'instance. La première tentative (1974) échouera. L'Acte Unique Européen (art. 168 A) prévoit la création d'un Tribunal de Première Instance, mais il faudra attendre le 24/10/1988 pour que le Conseil adopte la décision portant création du TPICE après consultation de la CJCE et de la Commission. Le TPICE commencera à fonctionner à partir du 1/1/1989.

Le TPICE est adjoint à la CJCE dans les mêmes locaux, mais c'est juste un organe juridictionnel.

2) La composition et la formation du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

Le TPICE est composé de 15 juges, nommés dans les mêmes conditions que les juges de la CJCE.

Il n'y a pas d'avocat général, ce qui explique la particularité de la mission des juges.

Lorsqu'un litige est porté devant le TPICE, son Président un juge rapporteur et un juge qui remplira les fonctions d'avocat général (il ne participera donc pas au jugement rendu par le tribunal).

Le TPICE peut se réunir en formation plénière ou constituer des chambres de jugement (de 3 à 7 juges) en fonction du type de contentieux.

Le greffe du TPICE est celui de la CJCE : il s'agit d'un greffe commun.

3) La procédure devant le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

La procédure devant le TPICE est la même que devant la CJCE. Ces règles de procédure sont rédigées dans un règlement de procédure : il y en a un pour le TPICE et un autre pour la CJCE.

4) Pourvoi contre les jugements du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

Les jugements du TPICE peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la CJCE. Cela s'assimile à un pourvoi en cassation, car : - la CJCE n'est que juge du droit : elle ne contrôle que l'application du droit.

- la CJCE refuse d'apprécier une seconde fois et de rejurer les faits.

⇒ La CJCE pourra annuler un jugement du TPICE s'il était incompétent, ou s'il a commis une erreur de droit. La justice communautaire n'est pas à double degré : seul le TPICE apprécie les faits.

Les décisions rendues par la CJCE sur la base d'un pourvoi sont mentionnées aff. .../... (P).

§2 : Compétences et nature des fonctions juridictionnelles.

A/ Compétences de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

1) Mode d'attribution des compétences de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Les compétences de la CJCE sont déterminées par les traités de base.

Les compétences originaires de la CJCE n'ont jamais été remises en cause : les Etats considèrent la CJCE comme une instance de régulation suprême du droit communautaire, qui doit déployer sa jurisprudence afin de permettre la bonne application du droit communautaire dans l'ordre juridique communautaire.

Les compétences de la CJCE ont été élargies en 1997 par le traité d'Amsterdam, notamment dans le cadre de la CPJP. La Cour intervient désormais dans la sphère de l'union : les articles 35 alinéas 2, 6 et 7 UE la chargent :

- d'apprécier la validité de ces mêmes actes ;
- de contrôler la légalité des décisions-cadres et décisions adoptées dans le cadre du 3^{ème} pilier.

⇒ Dans le cadre du 3^{ème} pilier, le traité d'Amsterdam a élargi les prérogatives de la CJCE. Dans le cadre du 1^{er} pilier, un titre 4 relatif à la politique d'asile, d'immigration, de franchissement des frontières va être créé : le contrôle de la réglementation nécessaire à la mise en œuvre de ce titre relève de règles contentieuses et procédurales dérogatoires au droit commun, qui limitent la compétence de la CJCE, qui n'est notamment pas habilitée à interpréter la réglementation communautaire portant sur l'ordre public.

2) Variété des compétences de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

☞ Les saisines à titre facultatif : la procédure de l'art.300 al.6 CE permet à la CJCE d'apprécier la compatibilité des accords externes conclus par la Communauté Européenne avec le droit primaire. La saisine est réservée aux Etats, au Conseil et à la Commission.

L'art.95 al.3 et 4 CECA prévoit une procédure de "petite révision CECA" lors d'une Conférence Inter-Gouvernementale classique, à l'initiative des Etats membres.

☞ Les saisines à titre préjudiciel : l'art.234 CE permet aux juges nationaux, le cas échéant sur demande des parties au litige, de saisir la CJCE d'un renvoi préjudiciel en interprétation, ou d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité.

☞ Les saisines à titre contentieux : les Etats membres, les institutions, et dans certaines hypothèses, les personnes physique ou morales, pourront saisir la CJCE.

Ce pourra être :

- un recours en manquement d'Etat (art.228 CE) ;

- un recours en responsabilité extra-contractuelle des Communautés (art.235 CE) ;

- un recours contre les sanctions prononcées par la Commission dans le domaine des aides d'Etat, et particulièrement dans le domaine de la concurrence (art.232 CE) ;

- un recours en exception d'illégalité contre les règlements communautaires (art.241 CE) étant entendu que la jurisprudence a admis l'exception d'illégalité contre les mesures d'application d'une directive ; recours des personnels contre les institutions (art.236 CE) ;

- un recours en carence des institutions (art.232 CE) ;

- recours en annulation contre les actes des institutions (art.230 CE).

⇒ Dans le cadre d'un recours en carence, d'un recours en annulation ou d'un recours en responsabilité extra-contractuelle, les personnes morales et physiques ne pourront agir devant la CJCE que dans le cadre d'un pourvoi contre un jugement du TPICE (compétent en première instance pour connaître de la plupart des recours dirigés par les personnes morales et physiques). En revanche, la CJCE est compétente en premier et dernier ressort en matière de renvoi préjudiciel en interprétation, de renvoi préjudiciel en appréciation de validité, et en matière de recours en manquement.

3) La nature des compétences de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La CJCE dispose de compétences :

- de nature commerciale : le contentieux de la concurrence ;

- de nature administrative : le contentieux de l'annulation ;

- de nature prud'homale : litige entre les agents et leurs institutions ;

- de nature constitutionnelle : la répartition des compétences entre les Etats et les Communautés et entre les institutions. Dans le rapport sur "certains aspects de l'application du traité de Maastricht" (5/1995), la CJCE a elle-même recours au terme de compétence constitutionnelle.

- de nature internationale : dans le recours en manquement, elle rappelle aux Etats membres qu'ils sont fautifs du fait du non-respect de leur obligation internationale qui est de mettre en œuvre les traités communautaires.

B/ Compétences du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

1) Mode d'attribution des compétences du Tribunal de Première Instance.

Les compétences du TPICE lui sont attribuées par le Conseil qui, en vertu de l'art.225 CE, adopte à l'unanimité et sur demande de la CJCE, une décision portant attribution de compétences au TPICE.

2) Variété des compétences du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes.

Le TPICE est compétent à titre principal : - pour connaître des litiges entre les Communautés et leurs agents. Cette compétence couvre tous les recours, y compris les recours en indemnité.

- pour connaître des recours des personnes physiques et morales contre les institutions : recours en annulation des actes communautaires, recours en carence, recours contre les décisions en matière de concurrence.

- pour connaître des recours des entreprises sidérurgiques contre la Commission dans le cadre du traité CECA.

Les recours en annulation, en carence et celui des fonctionnaires sont possibles dans le cadre des 3 traités.

Section 2 : Le contrôle judiciaire de l'action des institutions communautaires : les recours en annulation et en carence.

La notion de communauté de droits, dégagée dans l'arrêt *Parti écologiste "Les Verts" c/ Parlement européen* du 23/4/1986, signifie que les institutions ne peuvent agir qu'en vertu des traités, et que la légalité de leur action normative est soumise au contrôle du TPICE et de la CJCE.

Cette notion existait dans son principe dès 1951 et 1957 : les rédacteurs des traités ont mis en place un double mécanisme de contrôle de l'action normative des institutions, par le biais du recours en annulation (contrôle de la légalité de l'acte) et du recours en carence (contrôle de légalité de l'absence de décision).

§1 : Le recours en annulation.

A/ Présentation générale.

L'art.230CE (ex-art.173 CEE) permet de déférer les actes des institutions devant le TPICE ou la CJCE si le requérant estime que l'acte viole les traités de base, le droit international, les PGD,...

Cet article organise l'équivalent du recours en excès de pouvoir connu en droit administratif français.

Cette procédure n'est pas très favorable aux particuliers : les personnes physiques ou morales ne peuvent accéder au prétoire du TPICE ou de la CJCE que dans certaines conditions assez restrictives et ils ne peuvent pas agir en annulation contre tous les types d'acte.

Le recours en annulation constitue néanmoins un moyen juridictionnel efficace permettant de contrôler la légalité des actes adoptés par toutes les institutions communautaires.

B/ Les acteurs du recours en manquement.

Les rédacteurs des traités ont créé 3 catégories de requérants aptes à saisir la CJCE ou le TPICE.

1) Les requérants privilégiés.

La Commission, le Conseil et les Etats membres ont été admis à agir devant la CJCE dès 1951 et 1957. Ces requérants sont qualifiés de privilégiés car :

- il s'agit d'un privilège organique (agir devant la CJCE).

- ils peuvent agir en annulation sans invoquer un quelconque intérêt à agir. Ils sont investis d'un pouvoir général qui consiste à définir la légalité du système juridique communautaire, ce qui leur permet d'agir en estimant que l'acte contesté est illégal.

2) Les requérants ordinaires.

Les requérants ordinaires sont les personnes morales et les personnes physiques.

• Les requérants ordinaires ne peuvent agir dans un premier temps que devant le TPICE et éventuellement exercer un pourvoi devant la CJCE quand ils succombent en première instance.

Ils doivent prouver leur intérêt à agir c'est-à-dire démontrer que l'acte qu'on leur oppose fait grief, qu'il modifie substantiellement leur patrimoine juridique et qu'ils ont un intérêt tout particulier à ce que l'acte en question disparaisse, à condition qu'il soit illégal. En effet, c'est l'illégalité qui fait grief. Un acte légal peut causer un préjudice auquel cas si le préjudice est spécial (une personne) et anormal (disproportionné) le destinataire de l'acte pourra demander l'engagement de responsabilité de l'institution émettrice.

• Les requérants ordinaires ne peuvent pas demander l'annulation de tous les actes des institutions mais seulement des décisions. L'art.230CE entend toutefois la notion de décision de façon particulière, et permet aux requérants ordinaires : - de contester la légalité d'une décision qui lui est adressée. Il peut ainsi demander l'annulation d'une décision qui le concerne directement et individuellement.

- de contester la légalité d'une décision adressée à un tiers, que ce tiers soit une personne physique ou morale ou même un Etat (CJCE, 15/7/1963 *Plaumann*). Il devra alors prouver que la décision le concerne directement et individuellement, sans quoi le recours sera irrecevable.

- d'agir en annulation contre un règlement formel (un acte qualifié de règlement par l'institution qui l'a adopté, mais qui en réalité est une décision). Le requérant devra alors prouver qu'il s'agit d'une décision qui le concerne directement et individuellement. La CJCE a aussi admis le recours en annulation contre des directives formelles : des décisions qui concernent directement et individuellement le requérant mais qui ont été dénommées directives (CJCE, 23/11/1995 *ASOCARNE*).

Un requérant ordinaire peut donc attaquer un acte à portée générale, s'il contient une disposition qui lui fait grief et qui le concerne directement et individuellement. C'est pourquoi le TPICE et la CJCE admettent les recours en annulation contre un acte à portée générale afin d'apprécier par la suite la légalité d'une disposition concernant directement et individuellement le requérant (CJCE, 18/5/1994 *Codorniu*). Si elle est illégale, le juge n'annulera pas tout le règlement, mais juste la disposition en cause.

- La CJCE a néanmoins posé le principe de l'universalité de l'action : les requérants ordinaires peuvent saisir la CJCE ou le TPICE de n'importe quel type d'acte. Dans un premier temps, le juge communautaire accepte la recevabilité des recours exercés par un requérant ordinaire contre n'importe quel acte de droit dérivé, puis, dans un second temps, il s'intéresse à la nature exacte de l'acte qu'on lui soumet : le recours sera déclaré recevable si l'acte en question est une décision ou un acte de portée générale rentrant dans l'hypothèse *Codorniu*. Dans tous les autres cas, il sera déclaré irrecevable. Si le recours est recevable, la CJCE ou le TPICE appréciera la légalité au fond de l'acte, c'est-à-dire vérifiera s'il est ou non conforme aux règles juridiques qui lui sont supérieures et qui présidaient à son adoption.

3) Les requérants intermédiaires : le Parlement européen, la Cour des comptes, et la BCE.

Les traités constitutifs ne prévoyaient pas que le Parlement européen et la Cour des comptes puisse agir en annulation contre les actes de la Commission et du Conseil, ni que la Commission, le Conseil et les Etats puissent agir contre les actes du Parlement européen et de la Cour des comptes.

- La légitimation passive du Parlement européen est consacrée par CJCE, 23/4/1986 *Parti écologiste "Les Verts" c/ Parlement européen* : la Cour pose le principe de la communauté de droits, en vertu duquel tous les actes des institutions doivent faire l'objet d'un contrôle, y compris ceux adoptés par le Parlement. Elle modifie donc l'art.173CEE en permettant aux institutions et aux Etats d'agir contre les actes du Parlement.

- La légitimation active du Parlement européen est consacrée par CJCE, 21/5/1990 *Parlement européen c/ Conseil* (Tchernobyl) : il peut agir en annulation contre les actes de la Commission ou du Conseil, à condition qu'il démontre que l'acte en question porte atteinte à ses prérogatives institutionnelles. Il n'a donc pas un pouvoir contentieux général. La CJCE procède ici à une nouvelle révision judiciaire de l'art.173CEE en attribuant au Parlement européen des droits contentieux que le traité ne lui conférait pas.

⇒ Le traité de Maastricht du 7/2/1992 entérine cette jurisprudence : l'art.173CEE est modifié et il consacre la légitimité passive et active du Parlement européen, de la Cour des Comptes et de la Banque Centrale Européenne. Mais, pour ces trois institutions, leur légitimité active suppose la preuve devant la CJCE que l'acte dont il conteste la légalité porte atteinte à leur prérogative institutionnelle.

Le traité d'Amsterdam ne modifie pas les compétences contentieuses reconnues au Parlement européen, à la Cour des comptes et à la Banque Centrale Européenne par l'art.173CEE, devenu l'art.230CE.

C/ Les moyens invocables devant le TPICE et la CJCE.

Le traité CECA prévoit que les requérants ne peuvent agir en annulation que dans un délai d'un mois après l'entrée en vigueur des actes publiés, ou la notification des décisions individuelles. Les traités de 1957 prévoient un délai de 2 mois aussi bien contre les actes publiés que contre les actes notifiés : pour les actes adressés à un tiers, le délai est de 2 mois à partir du moment où il en a eu connaissance.

Les moyens invocables sont énumérés à l'art.230 §2 CE : la CJCE et le TPICE sont compétents pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir.

- Moyens de légalité externe : - illégalité à raison de l'auteur : incompétence. Ce moyen est d'ordre public.

- illégalité à raison des formes de l'acte : violation des formes substantielles. On y rattache parfois le contentieux de la base juridique : adoption d'un acte en niant les compétences d'une autre institution.

- Moyens de légalité interne : - illégalité à raison du but de l'acte : détournement de pouvoir (l'acte adopté ne sert pas l'intérêt public, mais un intérêt privé).

- illégalité à raison du contenu de l'acte : violation des traités ou des règles d'application. Le requérant demande au juge de vérifier la conformité des dispositions d'un acte communautaire aux dispositions supérieures : conventions internationales, PGD, traités communautaires, acte de base (si l'acte contesté est un règlement d'exécution),...

- illégalité à raison des motifs de l'acte : la CJCE ou le TPICE va apprécier les motifs qui ont présidé à l'adoption de l'acte. Le juge communautaire va ainsi vérifier les motifs de faits (exactitude matérielle des faits), la qualification juridique des faits (contrôle de la qualification erronée) et l'erreur de droit (l'acte doit être pris en vertu de la bonne disposition du traité).

D/ Portée des arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Les décisions du TPICE ou de la CJCE prononçant l'annulation d'un acte communautaire ont deux effets : - l'annulation provoque la disparition de l'acte ;

- l'annulation est rétroactive : le requérant doit se retrouver dans la même situation juridique qu'au moment de l'adoption de l'acte annulé. Toutefois, l'art.231CE permet au TPICE ou à la CJCE de limiter les effets de l'annulation, et notamment de limiter l'effet rétroactif de l'annulation à une date plus proche.

E/ Exception d'illégalité.

L'art.241CE permet à un requérant d'exciper de l'illégalité d'un règlement dans le cadre d'un recours en annulation d'une décision prise en application de ce règlement. Il s'agit donc d'un recours incident.

Le requérant pourra agir dans un délai de 2 mois contre la mesure d'application du règlement dont il excipe l'illégalité, afin d'obtenir l'annulation du règlement pour contrariété avec une norme supérieure. La légalité d'un acte peut donc être contestée indirectement lorsque les délais de recours sont dépassés.

Cette procédure permet aux requérants ordinaires de demander l'annulation d'un acte à portée générale.

L'art.241 CE ne prévoit l'exception d'illégalité que contre les règlements : la CJCE a élargi cette procédure aux directives communautaires.

§2 : Le recours en carence (art.232CE).

L'art.35 du traité CECA organisait un recours en carence, alors lié à la demande d'annulation d'une décision implicite de refus. En 1957, l'art.175CEE (futur 232 CE) crée une nouvelle procédure, consistant en un contrôle de légalité de l'inaction des institutions.

Si une institution n'a pas statué dans un délai de 2 mois, alors qu'elle était obligée de prendre une décision, le destinataire de la décision non adoptée peut saisir la CJCE ou le TPICE dans un nouveau délai de 2 mois afin qu'elle se prononce sur le point de savoir si ce refus de décider est légal au regard des traités. Le juge peut : - constater que l'institution a finalement adopté une décision (positive ou négative). Le TPICE ou la CJCE estime alors que le requérant a obtenu sa réponse, et qu'il n'y a pas carence.

- constater que l'institution qui était tenue de statuer, n'a pas adopté de norme et a ainsi commis une illégalité constitutive d'une carence. La décision de la CJCE est alors contraignante pour l'institution en cause : elle est tenue d'adopter sa décision dans un délai raisonnable.

Le Parlement européen, la Commission, ou les Etats peuvent agir en carence contre le refus d'une institution d'adopter n'importe quel type d'acte. Un requérant ordinaire ne peut agir que contre le refus des institutions d'adopter des décisions concernant directement et individuellement le requérant.

Section 3 : Le contrôle judiciaire de l'action des Etats membres : le recours en manquement.

Afin de s'assurer du respect des traités constitutifs par eux-mêmes, les Etats ont, dès l'origine, érigés la Commission et la CJCE au rang d'organes de surveillance de la mise en œuvre du droit communautaire.

La procédure en manquement (art.226CE : ex-art169CEE) constitue un mécanisme très efficace qui va obliger les Etats à respecter le droit communautaire par le biais d'une décision de la CJCE, qui est seule compétente en matière de manquement. Elle constitue un exemple d'application juridictionnelle du droit communautaire en cas de défaillance des Etats dans leur obligation de mettre en œuvre les traités.

§1 : La notion de manquement.

A/ La nature de la norme violée.

Le recours en manquement est qualifié d'objectif, car il va amener la Commission puis la CJCE à constater objectivement que les Etats violent une règle de droit communautaire.

Cette violation peut concerner toutes les normes du droit communautaire : les traités constitutifs, les PGD, les traités internationaux conclus par les Communautés, le droit dérivé, les arrêts de la CJCE (y compris ceux prononçant un manquement),...

B/ La nature de la violation.

Le manquement sera caractérisé en cas d'adoption volontaire ou non d'une norme constitutionnelle, législative ou administrative contraire au droit communautaire, ainsi que par le simple maintien d'une norme nationale contraire au droit communautaire quand bien même cette norme nationale ne serait pas mise en œuvre voire même serait tombée en désuétude. Les Etats sont donc tenus d'éradiquer les normes existantes contraire au droit communautaire, et d'adopter de nouvelles normes qui y soient conformes.

CE, 3/1/1989 *Compagnie Alitalia* impose à l'administration, sur demande des administrés, d'abroger un acte administratif contraire au droit communautaire.

La procédure en manquement constitue un écho du principe de coopération loyale qui impose aux Etats de ne rien entreprendre qui puisse contrevenir aux règles du droit communautaire.

§2 : Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement.

A/ Lettre de mise en demeure de la Commission.

L'art.226 fait de la Commission l'organe central dans le domaine du manquement, ce qui tient à sa fonction de gardienne des traités : elle doit surveiller l'application du droit communautaire par les Etats ou les institutions. Dans le recours en manquement, son action s'inscrit dans une phase pré-contentieuse.

La Commission sera alertée du manquement d'un Etat membre à ses obligations communautaires de deux manières : - la Commission peut d'office relever des cas de violation du droit communautaire ;

- des individus, personnes morales, institutions, ou d'autres Etats, des régions, ... peuvent porter plainte devant elle et expliquer que leur propre Etat ou un autre Etat viole le droit communautaire. La plainte s'effectue sur papier libre sans formalité particulière : il n'y a pas d'exigence d'intérêt à agir, la procédure est purement objective et vise à alerter la Commission de la violation du droit communautaire.

La Commission adresse alors à l'Etat incriminé une lettre de mise en demeure de s'expliquer : si la réponse de l'Etat n'est pas satisfaisante, la Commission va engager une seconde étape.

B/ L'avis motivé de la Commission.

La Commission va adresser à l'Etat un avis motivé, dans lequel elle explique clairement les raisons pour lesquelles elle pense qu'il y a violation du droit communautaire : elle relève l'incompatibilité entre la norme nationale désignée et la norme communautaire, et, éventuellement, propose des solutions permettant de mettre un terme aux manquements qu'elle a cru déceler.

Cet avis sera assorti d'un délai plus ou moins long, pendant lequel l'Etat doit rétablir sa situation normative. A ce stade, soit l'Etat obtempère, soit il refuse. Il peut aussi justifier son manquement : mais les faits justificatifs avancés par les Etats ne sont jamais considérés comme recevables, pas même le fait qu'une dissolution de l'assemblée nationale ait retardé l'adoption d'une loi.

Les manquements trouvent très souvent une solution dans le cadre de cette phase pré-contentieuse. Mais, si la Commission estime que l'Etat incriminé n'a pas suivi son avis motivé, elle pourra saisir la CJCE (10% des cas), ce qui ouvre la seconde étape du recours, à savoir la phase contentieuse.

§3 : La constatation du manquement par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

A/ La portée de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La CJCE, saisie par la Commission, va rendre un avis constatant soit une absence de manquement, soit un manquement. Le rétablissement de la légalité par l'Etat avant le prononcé de l'arrêt ne met pas un terme à la procédure, car la CJCE estime que les requérants ont un intérêt à ce qu'elle se prononce sur un manquement même corrigé, afin de disposer d'un titre juridictionnel constatant solennellement la violation du droit communautaire à un moment donné, opposable à l'administration ou au juge lorsqu'ils voudront engager la responsabilité de l'Etat du fait de la violation du droit communautaire.

La valeur contraignante des arrêts de manquement a longtemps été discutée. Ils semblent n'avoir qu'une valeur constatatoire, et n'être donc pas contraignant pour l'Etat, mais à la lecture de l'art.228CE, on constate qu'ils ont autorité de la chose jugée : l'Etat condamné est tenu de mettre sa législation en conformité, étant entendu que l'arrêt lie aussi bien l'Etat législateur que l'Etat puissance publique.

B/ Les astreintes et les sommes forfaitaires imposées aux Etats.

Un Etat qui ne respecte pas un arrêt constatant un manquement, commet un manquement sur manquement. Dans un tel cas, jusqu'en 1992, la Commission pouvait activer une nouvelle procédure afin que la CJCE constate que l'Etat condamné n'avait pas pris les mesures imposées par l'arrêt. Le recours en manquement perdait donc son efficacité si un Etat refusait d'appliquer un arrêt de la CJCE.

Le traité de Maastricht a modifié l'art.171CE, qui prévoit désormais qu'un Etat qui ne respecte pas un arrêt de manquement peut être condamné par la CJCE, sur demande de la Commission, au paiement de sommes forfaitaires ou d'astreintes. Le traité d'Amsterdam maintient le mécanisme au nouvel art.228CE. Dans une communication de 1993, la Commission s'est prononcée en faveur des astreintes prononcées par jours de retard dans l'exécution de l'arrêt constatant un manquement non corrigé.

C/ L'action en responsabilité devant les Etats membres pour violation du droit communautaire.

CJCE, 19/11/1991 *Francovich* : la victime du préjudice résultant de la violation du droit communautaire par une norme nationale, a un droit à réparation.

- L'engagement de responsabilité de l'Etat législateur : ni le juge administratif ni le juge judiciaire n'ont défini cette responsabilité. Une responsabilité pour faute est difficile à concevoir : ce devrait être une responsabilité sans faute bien que du fait d'un acte illégal.

- L'hypothèse de l'engagement de responsabilité de l'Etat puissance publique : CE, 1992 Rothmans admet la responsabilité de l'Etat puissance publique pour faute simple du fait des dommages résultant de la violation du droit communautaire par un acte administratif.

⇒ La CJCE a posé le principe général d'une responsabilité de l'Etat sans préjuger du régime applicable. Néanmoins, le principe du traitement national interdit aux Etats d'instaurer un régime de responsabilité pour violation du droit communautaire plus complexe que celui pour violation du droit national.

Section 4 : La coopération inter-juridictionnelle : les renvois préjudiciels.

Les juridictions nationales sont considérées comme les juges naturels du droit communautaire : il leur revient de faire primer le droit communautaire sur le droit national, ce qui suppose de s'assurer de la validité du droit communautaire et de sa bonne interprétation.

§1 : Les différents types de renvoi préjudiciel.

A/ Le renvoi préjudiciel en interprétation.

Le juge national peut de sa propre initiative ou sur demande des parties au litige, surseoir à statuer pour saisir la CJCE d'une question préjudicielle en interprétation.

L'art.234CE prévoit que la CJCE est compétente pour interpréter tout le droit primaire, sa propre jurisprudence, les traités internationaux, et tout le droit dérivé (actes de base ou d'exécution). Ce même article confère une compétence exclusive au juge national pour saisir la CJCE : il dispose d'une totale liberté sur ce point, et ne peut jamais être contraint de rédiger une ordonnance de renvoi par les parties.

B/ Le renvoi préjudiciel en appréciation de validité.

La primauté du droit communautaire présuppose sa validité. Face à une question d'application de ce droit, le juge national devra saisir la CJCE s'il estime que ce droit communautaire n'est pas valide.

La CJCE est compétente pour apprécier la validité du droit dérivé et des traités externes, mais le droit primaire échappe à ce contrôle de validité : il est présumé valide dès l'origine, mais surtout il n'existe pas de norme qui lui soit supérieure et auxquelles on pourrait le confronter pour apprécier sa validité.

§2 : Les autorités juridictionnelles concernées par les renvois préjudiciels.

A/ La notion de juridiction.

L'art.234CE permet aux juridictions nationales de saisir la CJCE d'une question préjudicielle, mais il ne définit pas la notion de juridiction : CJCE, 30/7/1966 *Dame Veuve Vaassen-Göbbels* a voulu définir précisément cette notion afin d'éviter que des autorités administratives, des organes divers, des associations saisissent à répétition la CJCE et encombrant son prétoire. La CJCE a posé différents critères cumulatifs :
- l'organe qualifié de juridiction doit avoir une origine légale, c'est-à-dire avoir été créé par la constitution ou la loi nationale.

- l'organe qualifié de juridiction doit statuer en droit (et non pas en équité) : les juridictions arbitrales ou les instances d'arbitrage ne sont donc pas des juridictions au sens de la CJCE.

- l'organe qualifié de juridiction doit prévoir une procédure contradictoire.

- l'organe qualifié de juridiction doit rendre une décision définitive ou susceptible d'appel.

⇒ La CJCE détermine au regard de ces critères cumulatifs si l'organe qui lui pose une question est une juridiction au sens de l'art.234CE, sans s'en tenir à sa dénomination (Commission, Cour des comptes,...).

B/ Les obligations des juridictions ordinaires.

L'art.234CE appelle juridictions ordinaires, les juridictions dont les décisions sont susceptibles de recours (appel ou cassation). L'art.234CE prévoit qu'elles ne sont jamais contraintes d'exercer un renvoi préjudiciel en interprétation ou en appréciation de validité, même en cas de difficultés objectives.

CJCE, 22/10/1987 *Foto-Frost* a remis ce principe en cause en matière de renvoi en appréciation de validité : le juge ordinaire ne peut pas apprécier lui-même la validité d'un acte communautaire, ni suspendre son application. Il doit obligatoirement renvoyer s'il estime que la question de la validité conditionne le résultat du litige.

C/ Les obligations des juridictions suprêmes.

L'art.234CE appelle juridictions suprêmes, les juridictions dont les décisions sont insusceptibles de recours. Il prévoit qu'elles ont une obligation de renvoi en interprétation et en appréciation de validité.

Dans le cadre du renvoi préjudiciel en interprétation, le Conseil d'Etat n'a pas supporté cette obligation de renvoi : en vertu de la théorie de l'acte clair, il estime le plus souvent que les dispositions claires de la norme communautaire ne posent pas de problèmes particuliers (CE, 19/6/1964 *Société des pétroles Shell-Berre*). Il a tout de même accepté de renvoyer à la CJCE dans quelques hypothèses.

Dans le cadre du renvoi préjudiciel en appréciation de validité, le Conseil d'Etat s'est toujours abstenu d'apprécier lui-même la validité du droit communautaire, et a préféré renvoyer.

⇒ Le Conseil d'Etat a détourné l'obligation de renvoi de l'art.234CE, ce que la CJCE a presque accepté. CJCE, 6/10/1982 *C.I.L.F.I.T.* admet que lorsqu'un acte communautaire ne soulève pas de problème particulier d'interprétation, les juridictions suprêmes ne sont pas tenues de renvoyer devant la CJCE.

§3 : La portée des arrêts préjudiciels.

L'arrêt préjudiciel de la CJCE (interprétatif ou validatif) s'impose au juge national de renvoi.

• En matière d'appréciation de validité, un acte déclaré valide devra primer le droit national, tandis qu'un acte déclaré invalide verra ses effets suspendus et devra être abrogé ou retiré par l'autorité émettrice.

CJCE, 13/5/1981 *International Chemical Corporation* pose la règle selon laquelle un arrêt déclarant l'invalidité d'un acte communautaire a une portée absolue.

• En matière d'interprétation, le juge national doit apprécier le droit interne conformément à l'interprétation officielle de la CJCE.

CJCE, 27/3/1963 *Da Costa* pose la règle selon laquelle les jugements interprétatifs ont une portée absolue.

Si un litige porté devant la juridiction nationale, met en cause un acte communautaire déjà interprété, la CJCE demande au juge national de ne pas la saisir sur la même question. Mais, si le juge estime qu'il faut une nouvelle interprétation, la CJCE pourra être de nouveau saisie.

Section 5 : Le contentieux des droits de l'Homme dans l'ordre communautaire.

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949 comporte actuellement 41 membres. Cette organisation de coopération intergouvernementale vise à promouvoir le respect des droits de l'Homme sur le continent européen et à mettre en place des mécanismes de nature à rendre leur protection effective.

C'est en son sein que la CEDH a été adoptée le 4/11/1950 : elle est entrée en vigueur en 1953, et prévoit un catalogue de droits fondamentaux ainsi que des mécanismes juridictionnels propres à faire respecter ces droits fondamentaux par les Etats. Le respect de ces droits est assuré par la Cour Européenne des Droits de l'Homme : cet organe juridictionnel est composé de 41 juges.

Depuis l'entrée en vigueur le 1/11/1998 du protocole n°11, tout particulier qui estime que ses droits fondamentaux définis et protégés par la CEDH sont violés par la législation ou par des pratiques de son Etat, peut saisir la Cour Européenne après épuisement des voies de recours nationales. Si celle-ci rend un arrêt constatant une violation, elle pourra condamner l'Etat à mettre sa législation en conformité avec la CEDH (ou à cesser sa pratique) et elle pourra accorder la satisfaction équitable au requérant, c'est-à-dire condamner l'Etat à lui verser une indemnité à titre de réparation du préjudice subi.

La saisine de la Cour est ouverte aux Etats, ainsi qu'à tout citoyen européen ou non, qui se trouve sur le territoire d'un Etat qui a signé la CEDH.

La France a ratifié la CEDH en 1974, mais n'a accepté les recours individuels qu'en 1981 : auparavant, les particuliers ne pouvaient pas saisir directement la Commission Européenne des Droits de l'Homme (disparue avec la réforme de 1998).

La CEDH contient des principes fondamentaux de valeur constitutionnelle qui s'imposent aux constitutions et aux législations nationales : droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage, droit à la liberté et à la sûreté, droit à un procès équitable dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial, principe de légalité des infractions, respect de la vie privée, liberté d'expression, droit de se marier, et de fonder une famille, liberté de réunion et d'association,...

Il existe aussi des protocoles additionnels : le protocole n°1 de 1952 (droit au respect de la propriété, droit à l'instruction, droit à des élections législatives libres), le protocole n°6 de 1983 (abolition de la peine de mort), le protocole n°7 (garantie procédurale en cas d'expulsion d'étrangers, droit à l'indemnisation en cas d'erreur judiciaire, égalité entre époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution).

§1 : La Cour de Justice juge des droits de l'Homme.

A/ Le recours à la technique des principes généraux.

Les traités de Paris et de Rome ne contiennent pas de catalogue de droits fondamentaux. Face au risque d'adoption par les institutions communautaires d'actes contraires à certains principes fondamentaux, la Cour constitutionnelle allemande a affirmé en 1974 que des actes communautaires contraires aux droits fondamentaux contenus dans la constitution allemande seraient déclarés inapplicables.

La CJCE a alors élaboré une jurisprudence, consistant à dégager des principes généraux du droit communautaire : elle va notamment découvrir les droits fondamentaux contenus dans la CEDH, mais sans se référer à ce texte. Les droits fondamentaux de la CEDH ou la CEDH elle-même ne s'applique donc pas en tant que telle dans l'ordre juridique communautaire, mais en tant que principes généraux.

Les droits fondamentaux appliqués en tant que principes généraux s'imposent aux institutions qui doivent les respecter avant l'adoption de l'acte, étant entendu qu'un acte communautaire qui serait contraire à l'un de ses droits pourrait être annulé par la CJCE.

La CJCE a ainsi dégagé un catalogue prétorien de droits fondamentaux : le principe de la dignité humaine (CJCE, 1974), le principe d'égalité (CJCE, 1962), le principe de non discrimination (CJCE, 1976 *Defrenne*), la liberté de religion et de croyance (CJCE, 1976), la protection de la vie privée (CJCE, 1980), le secret médical (CJCE, 1992), le droit de propriété (CJCE, 1979), le respect de la vie familiale (CJCE, 1989), l'inviolabilité du domicile (CJCE, 1989).

Ces droits fondamentaux visent à rassurer les Etats membres, et s'inspirent d'ailleurs des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, qui ont ainsi la garantie que le droit dérivé ne violera pas des règles qui ont une valeur constitutionnelle chez eux.

Les Etats ne sont donc plus habilités à invoquer une suspension du droit communautaire dérivé au motif qu'il violerait leur droit constitutionnel, puisque ces droits fondamentaux s'imposent désormais aux institutions et au droit dérivé.

B/ La CEDH intégrée par la CJCE dans sa jurisprudence.

Progressivement, la CJCE va intégrer le droit de la CEDH dans sa jurisprudence. Après avoir évoqué ce texte (CJCE, 14/5/1974 *Nold*), elle y a fait expressément référence dans CJCE, 28/10/1975 *Rutili*.

Depuis, la CJCE n'hésite plus à affirmer que la CEDH constitue une source de droits fondamentaux qui s'imposent aux institutions et qui peuvent entraîner l'annulation ou l'invalidation d'un acte communautaire qui y serait contraire : le droit de la CEDH est intégré dans le bloc de la légalité communautaire.

Le Parlement et la Commission ont envisagé un projet de traité d'adhésion de la Communauté Européenne à la CEDH, et la CJCE a été saisie du point de savoir si une telle adhésion était possible.

CJCE avis, 28/3/1996 : en l'état actuel des choses, la Communauté Européenne ne peut pas juridiquement adhérer à la CEDH, car aucune disposition du traité CE ne lui donne compétence pour adhérer à la Convention et à son mécanisme de sauvegarde des Droits de l'Homme. De plus, seuls les Etats peuvent actuellement adhérer à la CEDH, à l'exclusion des organisations internationales.

§2 : Le contrôle politique de la protection des Droits de l'Homme dans l'Union européenne.

Jusqu'au traité de Maastricht, les renvois à la CEDH n'étaient que des références jurisprudentielles. L'art.F du traité de Maastricht (art.6UE avec Amsterdam) dispose que "l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit, principes qui sont communs aux Etats membres", et qu'elle "respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales [...] en tant que principes généraux du droit communautaire".

Cet art.6UE marque le passage d'une référence prétorienne à la CEDH à une référence textuelle : il proclame un certain nombre de droits fondamentaux et renvoie aux traditions constitutionnelles des Etats ainsi qu'à la CEDH. Cet ensemble constitue une sorte de normativité constitutionnelle qui s'impose aux institutions et au droit dérivé de telle sorte qu'un acte qui violerait ces droits peut être annulé par la CJCE.

Le respect de ces droits est assuré par : - une application jurisprudentielle : la CJCE rend ces droits applicables par le recours aux principes généraux du droit ou par référence directe à la CEDH.

- un mécanisme de contrôle et de sanction politique, prévu à l'art.7UE (ex-art.F1). Cet article prévoit que le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etats et de gouvernements et statuant, sur avis conforme du Parlement européen, à l'unanimité moins l'Etat incriminé peut sanctionner un Etat qui viole de manière grave et persistante les droits énoncés à l'art.6UE, en suspendant ses droits institutionnels : son Commissaire ne participera plus aux délibérations de la Commission et ses représentants ne siégeront plus au sein du Conseil des ministres jusqu'à ce que l'Etat mette un terme à sa violation grave et persistante des droits contenus dans l'art.6UE.

Cet article a été conçu dans la perspective de l'adhésion des pays de l'est : l'adhésion à l'Union suppose d'être un Etat européen, démocratique et respectueux des droits fondamentaux énoncés à l'art.6UE. Il y a donc un contrôle *a priori* du respect des droits fondamentaux par l'Etat candidat, et cet article visait à instaurer un contrôle politique *a posteriori* afin d'éviter tout risque de dérapage après l'adhésion de l'Etat. Le paradoxe est que cet article pourrait être mis en œuvre pour l'Autriche (Etat déjà membre).

Conclusion : la nature juridique des Communautés européennes.

La Communauté Européenne n'est pas un Etat : elle n'a pas de constitution, ni de peuple.

La Communauté Européenne n'est pas une fédération : elle n'a ni constitution, ni peuple, ni unité.

La Communauté Européenne n'est pas une organisation internationale classique : son Parlement représente les peuples, et aucune OI n'a des objectifs aussi vastes ni mis en œuvre un droit aussi puissant.

La Communauté Européenne n'est pas un "objet public non identifié" (J.Delors).

⇒ La Communauté européenne est un pouvoir public commun : un processus fédératif qui consiste à mettre en commun les politiques, les administrations, les économies des Etats membres, les peuples,...

Cette communauté est dirigée par des institutions publiques qui exercent sur cet ensemble un véritable pouvoir de direction, l'objectif étant à terme d'inventer une nouvelle forme d'organisation des sociétés humaines qui s'inscrit dans cette logique de dépassement du concept d'Etat.

L'avenir est ouvert sur les logiques d'intégration, de fédéralisation des Etats. L'existence de l'Europe, des Communautés précède son essence : la Communauté par essence n'est pas une fédération, un Etat,... elle existe d'abord et c'est son existence, son évolution qui nous permet de dire ce qu'elle est.